**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte
**Band:** 37 (1957-1958)
**Heft:** 10

**Artikel:** Die Kartellverbotsinitiative
**Autor:** Briner, Robert
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-160727

**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:** 10.01.2026

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

# DIE KARTELLVERBOTSINITIATIVE

VON ROBERT BRINER

## *Voraussetzungen*

Artikel 31bis der Bundesverfassung ermächtigt den Bund, *Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen* zu erlassen. Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, darf der Gesetzgeber dabei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Diese Fassung wurde von den eidgenössischen Räten im Jahre 1939 beschlossen und ist 1947 in die Bundesverfassung eingegangen.

Interessant ist, daß man in der Mitte der dreißiger Jahre den Kartellen gegenüber eine wesentlich positivere Haltung eingenommen und sogar vorgesehen hatte, für marktregelnde Verbandsbeschlüsse gleich wie für Gesamtarbeitsverträge die Möglichkeit der staatlichen Allgemeinverbindlicherklärung zu schaffen. Offenbar führte die damalige Wirtschaftskrise zu einer wesentlich andern Beurteilung der Kartelle, als sie heute vorherrscht. Diese Abhängigkeit der Beurteilung des Kartells vom Konjunkturverlauf liegt in seinem Wesen begründet, das in erster Linie auf die Erhaltung geschaffener Werte gerichtet ist. Sie darf nicht außer acht gelassen werden, wenn es um die Aufstellung auf die Dauer berechneter Rechtsnormen geht.

Bei der Einführung der Kartellbestimmung von Art. 31bis in die Bundesverfassung war man sich klar darüber, daß ihre Ausführung *Zeit beanspruchen* werde. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom 10. September 1937 mit gutem Grund ausgeführt, für Äußerungen über die Ausgestaltung der künftigen Kartellgesetzgebung sei es noch zu früh. Die materiellen Grundlagen für eine solche Gesetzgebung fehlten damals

noch weitgehend. Der Bundesrat wies deshalb im Jahre 1936 die *eidgenössische Preisbildungskommission* an, Untersuchungen über die volkswirtschaftlichen Aspekte des Kartellwesens durchzuführen. 1950 folgte der Auftrag, einen *zusammenfassenden Bericht* über die Enqueten zu erstatten. Dieser Bericht ist im Frühjahr 1957 der Öffentlichkeit übergeben worden. Die gründliche und sachliche Behandlung einer außerordentlich komplexen Materie hat allerseits Anerkennung gefunden. Diese Anerkennung kam namentlich auch in der eidgenössischen *Expertenkommission* zum Ausdruck, welche nunmehr im Oktober 1957 die Vorbereitungen für ein Kartellgesetz auf Grund von Artikel 31bis der Bundesverfassung aufgenommen hat.

## *Die Initiative*

Am 3. Februar 1955 — in einem Zeitpunkte also, da die Arbeiten der Preisbildungskommission schon sehr weit fortgeschritten waren — wurde bei der Bundeskanzlei ein mit 60 357 gültigen Unterschriften versehenes (50 000 Unterschriften sind das verfassungsmäßige Minimum) Volksbegehren eingereicht, das sich *Volksbegehren gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht* nennt und folgenden Wortlaut hat:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, daß in die Bundesverfassung ein Artikel 33bis aufgenommen wird, welcher lautet:

*Art. 33bis BV*

Schutz des Bürgers

1 Der Bürger wird geschützt gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheit in Handel und Gewerbe durch den Mißbrauch privatwirtschaftlicher Macht.

Gegen Übervorteilung und Zwang

2 Rechtswidrig sind alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen.

Ausnahmen

3 Abreden der Arbeitnehmer unter sich oder mit den Arbeitgebern zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen fallen nicht unter diese Bestimmungen.

4 Andere volkswirtschaftliche oder sozial gerechtfertigte Ausnahmen können durch Bundesgesetze bewilligt werden, die fakultativ der Volksabstimmung unterliegen.

Strafen

5 Die Folgen der Zuwiderhandlung gegen Absatz 2 bestimmt die Bundesgesetzgebung.

*Übergangsbestimmung*

Dieser Verfassungsartikel tritt zwei Jahre nach seiner Annahme durch Volk und Stände in Kraft.

Solange ein Gesetz gemäß Absatz 5 nicht erlassen ist, finden ohne weiteres die zivil- und strafrechtlichen Sanktionen Anwendung, welche die Bundesgesetzgebung gegen den unlauteren Wettbewerb vorsieht.

Die Initiative hat die Unterstützung des Landesrings der Unabhängigen gefunden. Zweifellos hängt dies mit den wirtschaftlichen Interessen einer dem Landesring nahestehenden Organisation zusammen, deren Geschäftspolitik an gewissen Marktregelungen — wie z. B. Fixpreisen für Markenartikel — anstößt, während ihre eigene Stellung auf dem Markt auf einer andern Technik als jener der Kartellbildung beruht. Das ist allerdings noch kein Beweis dafür, daß die Initiative schlecht sei. Denn eine Auffassung kann an sich von einer bestimmten Interessenlage ausgehen und sich dennoch als richtig erweisen.

Die Initiative *ist* indessen *schlecht*, und zwar sowohl was die Ausgestaltung als was die dahinter stehende wirtschaftspolitische Idee betrifft.

Zunächst ist die *Formulierung* gerade in den entscheidenden Punkten *unklar*. So ließe der Wortlaut von Absatz 1 darauf schließen, daß dem Bürger durch diese Bestimmung unmittelbare Ansprüche zuerkannt werden sollten. Der Vergleich mit den Absätzen 2 und 5 ergibt jedoch, daß es sich offenbar um eine rechtlich bedeutungslose, vor allem auf die Propagandawirkung berechnete *Proklamation* handelt. Schwerer wiegt die Unklarheit von Absatz 2; denn dieser stellt den materiellen Kern des Volksbegehrens dar. Durch den Ausdruck «darauf gerichtet sind» wird ein eigentümlich *subjektives Moment* in den Initiativtext hereingebracht. Sollen Handlungen oder Vereinbarungen, die zu offensichtlich mißbräuchlichen Einschränkungen des Wettbewerbes führen, trotzdem bestehen bleiben, wenn den Beteiligten nicht nachgewiesen werden kann, daß ihr Vorgehen auf dieses Ziel «gerichtet» war? Soll umgekehrt der Unternehmer mit Gerichts- oder Verwaltungsverfahren rechnen müssen, der keinerlei Machtstellung auf dem Markt besitzt, dem aber ein freundlicher Konkurrent nachweisen zu können glaubt, daß gewisse seiner Maßnahmen in dieser Richtung zielen? Wer wäre da noch vor Klagen und Untersuchungen sicher? Auch demjenigen, der sich nicht berufsmäßig mit Gesetzgebungsfragen abzugeben hat, fällt ferner die *Häufung unbestimmter Ausdrücke* in diesem Absatz auf. Am bedenklichsten ist die Formel «oder die Konsumenten zu übervorteilen». Eine solche Propagandafloskel zum Rechtssatz zu machen, kann doch wohl nur derjenige wünschen, für den das Prozessieren die Fortsetzung des Geschäftes mit anderen Mitteln bedeutet.

Die Unklarheit der Formulierung wiegt deshalb besonders schwer, weil an Absatz 2 nicht etwa nur privatrechtliche, sondern vor allem auch *strafrechtliche Folgen* geknüpft werden sollen. Absatz 5 samt seinem Marginale und die Übergangsbestimmung lassen hierüber keinen Zweifel. Wie die Initianten ein solches Vorgehen mit den Anforderungen, die in einem Rechtsstaat an die Umschreibung von Straftatbeständen gestellt werden, vereinigen wollen, bleibt allerdings rätselhaft.

Eine weitere schwerwiegende Unklarheit besteht darin, daß die Ini-

tiative es unterläßt, die Streichung der geltenden Kartellbestimmung der Bundesverfassung vorzusehen. Nach Annahme der Initiative würde somit die Bundesverfassung über die gleiche Materie *zwei in keiner Weise aufeinander abgestimmte Bestimmungen* enthalten!

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat *Holenstein*, versuchte vergeblich, in der nationalrätlichen Debatte von den Befürwortern der Initiative auf diese und andere Fragen Auskunft zu erhalten. Es überrascht deshalb nicht, daß er am Schluß der Debatte enttäuscht erklärte: «Ich hatte gehofft, nun von den Befürwortern der Initiative endlich einmal gewisse klare Auskünfte über den Sinn und die Tragweite verschiedener und gerade der wichtigsten Bestimmungen dieses Initiativtextes zu erhalten angesichts der Unklarheiten, die darin bei näherer Prüfung enthalten sind. Leider haben wir diese Auskünfte nicht erhalten.»

Dazu kommt, daß das «Volksbegehren gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht» eine *versteckte Gesetzesinitiative* darstellt. Denn wenn der Gesetzgeber nur noch über Ausnahmen und Rechtsfolgen zu befinden hat, wie dies die Absätze 4 und 5 vorsehen, liegt offenbar die gesetzliche Ordnung zur Hauptsache schon vor. Der Sprecher des Landesrings im Nationalrat, Bösch, hat dies auch öffentlich anerkannt, indem er erklärte: «Man hat andern Verfassungsvorlagen oft genug zum Vorwurf gemacht, daß man die Ausführungsgesetzgebung nicht kenne. Dieses Volksbegehren hat für seinen Teil aus der Not eine Tugend gemacht: der Mangel einer Gesetzesinitiative hat die Initianten zu einer knappen und verständlichen (!) Beschreibung ihrer Grundsätze gezwungen.» Solange unser Bundesrecht keine Gesetzesinitiative kennt, bedeutet es jedoch einen *offenen Mißbrauch*, einen Text zwar als Verfassungsinitiative zu deklarieren, in Wirklichkeit aber als Gesetzesinitiative auszugestalten.

Niemand ist verpflichtet, bei einem Mißbrauch Hilfe zu leisten, auch nicht Bundesrat und Parlament. Diese Behörden hätten es daher grundsätzlich in der Hand gehabt, der verkappten Gesetzesinitiative ihre Mitwirkung zu versagen. Aus politischen Überlegungen, die verständlich sind, überließen sie es jedoch dem Verfassungsgeber selber, d. h. Volk und Ständen, den Mißbrauch festzustellen. Bundesrat Holenstein erklärte dazu in seinem Votum abschließend: «Ich glaube, man darf sich doch das Urteil gestatten, daß wir es hier mit einer *rechtlichen Fehlkonstruktion* zu tun haben, wie sie mir glücklicherweise bei Anträgen, die in die Verfassung aufgenommen werden sollen, noch nie unter die Augen gekommen ist.»

Aus diesen Gründen empfahl der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes — sicher zu Recht — namens des Bundesrates die *Ablehnung der Initiative.*

*Verbotsgesetzgebung?*

Was will nun aber die Initiative materiell?

Sie will eine Reihe von Verboten, unter denen das *Kartellverbot* im Zentrum steht. Durch das Verbotsprinzip unterscheidet sich die Initiative in erster Linie vom bestehenden Verfassungsartikel 31bis, der ausdrücklich eine Mißbrauchsgesetzgebung verlangt.

Allerdings sieht der Initiativtext *Ausnahmen* der geforderten Verbote vor. Durch eine sehr weitgehende Interpretation dieser Ausnahmen könnte natürlich theoretisch das Verbot in seiner Wirkung aufgehoben werden. Im Gegensatz zu den Darlegungen von Nationalrat Bösch wüßte der Bürger somit, selbst wenn die Initiatve angenommen würde, nicht, was er in der Tasche hätte. Doch profitieren die Befürworter der Initiative gerne von dieser unklaren Sachlage: Je nach Bedarf erwecken sie den Eindruck, nach Annahme der Initiative werde scharf durchgegriffen und mit dem Kartellwesen aufgeräumt werden; oder aber sie geben zu verstehen, daß man auf dem Wege der Ausnahmegesetzgebung allen Bedürfnissen der Wirtschaft gerecht werden und schließlich sogar zu einer Lösung gelangen könnte, die keineswegs schärfer wäre als die in Aussicht genommene Mißbrauchsgesetzgebung.

Abgesehen davon, daß im letzteren Falle nicht einzusehen wäre, weshalb die Bundesverfassung revidiert werden müßte, stimmen jedoch diese beruhigenden Erklärungen nicht. *Weder bei enger noch bei weiter Auslegung der Ausnahmebestimmung führt das Verbotsprinzip zu einer für unser Land tragbaren Lösung.*

Darüber, daß eine weitgehende Ausmerzung oder Lähmung der Kartelle zu einer *schweren Erschütterung des schweizerischen Wirtschaftsgefüges* führen müßte, ist vieles und ausgezeichnetes geschrieben worden. So weist Dr. *H. P. Zschokke*, einer der besten Kenner der Materie, darauf hin, daß das traditionelle schweizerische Vereins- und Verbandswesen im Vergleich zu anderen Ländern etwas durchaus Einzigartiges darstellt. Dieses Verbandswesen mit seinen ausgleichenden Wirkungen hat einen Hauptanteil daran, daß in unserem Lande neben der Großindustrie heute noch ein stark dezentralisiertes Gewerbe besteht. Gleichzeitig wurde aber durch die technische Entwicklung auch die industrielle Wirtschaft in ihrer Elastizität weitgehend eingeschränkt. Wissenschaftliche, technische und verkaufsmäßige Erfolge sind heute ohne hohe feste Kosten kaum mehr denkbar. Hohe Fixkosten rufen aber zwangsläufig der marktausgleichenden und rationalisierenden Bindung. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung der Preisbildungskommission, daß die schweizerischen Kartelle im allgemeinen *nicht Kinder des Übermuts, sondern der Not* sind, fast sprichwörtlich geworden.

Die Preisbildungskommission ist weiter gegangen und hat in ihrem Bericht ausgeführt, daß nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die

*kulturelle, ethnische und damit politische Struktur* unseres Landes mit der dezentralisierten kartellistischen Ordnung unserer Wirtschaft in Zusammenhang steht. «Der Zement», führt sie in ihrem Berichte aus, «den unsere Wirtschaft benötigt, wäre in zwei oder drei ganz großen Fabriken herstellbar. Mit Ziegeln, Möbeln oder Schokolade ist es grundsätzlich nicht anders. Aber unter solchen Umständen stünde es schlimm um so und so viele Arbeitskräfte in so und so vielen Dörfern, um die Finanzen dieser Ortschaften und um das Gewicht dieser Dörfer im Staat, um ihre Garnitur mit Selbständigerwerbenden, um ihre Sportplätze und ihre kulturellen Möglichkeiten. Wir müssen diese Dinge erwähnen, denn die jahrzehntelange Erfahrung der Preisbildungskommission lehrt uns, daß in der Schweiz ohne Kartelle vermutlich eine industrielle Konzentration in Erscheinung getreten wäre, die in manchen Fällen der gezeichneten, sozial, staatspolitisch und kulturell wertvollen Produktionsdezentralisierung in namhafter Weise Abbruch getan hätte.»

Diese Feststellungen stammen von Leuten, welche die Verhältnisse à fond kennen und die keineswegs ein Vorurteil zugunsten kartellistischer Bildungen haben. Sie müssen hier genügen, um darzutun, daß *mit der weitgehenden Durchsetzung eines Kartellverbotes in unserem Lande unerhört viel Schaden* gestiftet werden könnte.

Ebenso *irrtümlich* ist aber die Meinung, durch ein *System von Ausnahmen* ließe sich ein für die schweizerischen Verhältnisse passendes Wettbewerbsrecht entwickeln. Im Gegensatz zum angelsächsischen Recht, welches ein Richterrecht ist, das sich an Hand des konkreten Falles entwickeln kann, ist unser Recht *Gesetzesrecht*. Unser Gesetzgeber wäre — wie dies die Initianten auch voraussetzen — gezwungen, von vorneherein sämtliche nötigen Ausnahmen ins Auge zu fassen und zu formulieren. Somit wäre *jede Abrede über den Wettbewerb entweder gesetzlich verboten oder aber gesetzlich erlaubt!* Die Wirkung wäre ein *Staatsinterventionismus*, der an Breiten- und Tiefenwirkungen denjenigen der Kriegszeit noch um einiges übertreffen müßte. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, daß auf diese Weise die Verpolitisierung der Wirtschaft und die Verwirtschaftlichung der Politik ihren Gipfel erreichen müßten und daß im Kampf der Interessen und der politischen Kräfte zweifellos *die Prinzipien des Rechtsstaates die Verlierer* wären.

Man stelle sich den Run nach Bern vor, der einsetzen müßte, wenn diese unglückliche Initiative angenommen würde! Mit welchen Kampfmethoden vor und hinter den Kulissen zu rechnen wäre, davon haben einzelne Abstimmungen, wie jene über das Tabakgesetz oder jene über die Hilfe an Ems, einen Begriff gegeben. Der Versuch, sich nach einer Annahme der Initiative aus der Affäre zu ziehen, müßte auch zwangsläufig zur *Übertragung wichtiger Entscheidungsbefugnisse an die Verwaltung* führen. Und dies nicht nur vorübergehend, wie während des Krieges, sondern für unbegrenzte Zeit!

Ein Beleg dafür, daß das Verbotsprinzip im Gesetzesrecht fehl am Platze ist, ist das *deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* vom 27. Juli 1957. Es ist ein Verbotsgesetz, das nicht mit Unrecht als «Käse aus lauter Löchern» bezeichnet wurde. Erlaubt — oder einer amtlichen Erlaubnis zugänglich — sind danach nicht nur sogenannte Konditionenkartelle, Rationalisierungskartelle sowie die Export- und Importkartelle, sondern auch sogenannte Struktur-Krisenkartelle und Konjunktur-Krisenkartelle. Damit nicht genug, bestimmt eine Generalklausel, daß der Bundeswirtschaftsminister, soweit keiner dieser Ausnahmetatbestände vorliegt, doch die Erlaubnis zu einem Kartellvertrag erteilen kann, wenn «ausnahmsweise die Beschränkung des Wettbewerbes aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist»! 62 zum Teil seitenlange Paragraphen regeln ausschließlich den Aufbau der Kartellbehörden, den Geltungsbereich des Gesetzes sowie die Anmeldungen, Registrierungen, Bewilligungen, Einsprachen, Klagen usf., die der Durchführung des Gesetzes dienen sollen. Es ist völlig undenkbar, daß ein entsprechender Erlaß vor der schweizerischen Bundesversammlung oder gar vor dem schweizerischen Abstimmungsvolk Gnade fände.

Vollends widersprüchlich wird die Vorstellung vom Bund als Hüter des freien Wettbewerbes, wenn man bedenkt, in welchem Maße *derselbe Bund Maßnahmen zur Wettbewerbsbeschränkung fördert;* sei es direkt, wie z. B. auf dem landwirtschaftlichen Sektor; sei es indirekt, indem die Bundesverfassung Hilfsmaßnahmen an bedrängte Wirtschaftszweige von zweckmäßiger Selbsthilfe — die in den meisten Fällen auf kartellmäßige Bindungen hinausläuft — abhängig macht. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, daß gerade jene Wettbewerbsbeschränkungen, die heute in der Öffentlichkeit am heftigsten diskutiert werden, auf der Unterstützung des Bundesgesetzgebers beruhen! Organisationen wie z. B. die Käse-Union wären durch Absatz 4 der Initiative ohne weiteres gedeckt, und es bedeutet eine *glatte Irreführung*, wenn in der Kampagne für die Initiative mit derartigen Beispielen gefochten wird.

*Weder ohne noch mit Ausnahmen wäre das System des Kartellverbots geeignet, in unseren Verhältnissen zu einer auch nur einigermaßen erträglichen Wettbewerbsordnung zu führen.* Das ist der Hauptgrund, weshalb die Kartellverbotsinitiative abgelehnt werden muß.

## *Die sozialen Auswirkungen*

Die Initianten haben — offenbar vor allem aus abstimmungspolitischen Gründen — Abreden «zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen» ausdrücklich aus dem von ihnen postulierten Verbot ausgenommen. Sie machten sich aber damit die Sache *allzu einfach.*

Im Nationalrat wurde von gewerkschaftlicher Seite darauf hingewiesen, daß die heutigen Gesamtarbeitsverträge in der Regel nicht nur Bestimmungen «zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen», sondern auch eine Reihe anderer Abreden enthalten. Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Gesamtarbeitsverträge, die Bestimmungen über *Konkurrenzbeschränkungen auf dem Gütermarkte* enthalten oder auf solche Bestimmungen verweisen. Das kommt häufiger vor, als man denken sollte; der Bericht der Preisbildungskommission enthält darüber eine eingehende Darstellung. Indem Kartellabreden, die den Gütermarkt betreffen, zum Bestandteil eines Gesamtarbeitsvertrages erklärt werden, können Unternehmer, die dem Kartell ferngeblieben sind, indirekt auf dieses verpflichtet werden. Das Kontrollsystem, das in den Gesamtarbeitsverträgen meistens gut ausgebaut ist, findet auch auf die gütermarktlichen Abreden Anwendung. Bei Verstößen treten die Sanktionen des Gesamtarbeitsvertrages in Kraft, die häufig wirksamer sind als jene des Kartellvertrages. Insbesondere kann die Wirkung von Kartellen auf dem Gütermarkt wesentlich verstärkt werden, wenn sie mit *Exklusivabmachungen auf dem Arbeitsmarkte* verbunden werden. Namentlich in Branchen, wo nur eine verhältnismäßig beschränkte Zahl qualifizierter Facharbeiter zur Verfügung steht, verpflichten sich die organisierten Arbeiter nicht selten, nur bei vertragstreuen Firmen zu arbeiten, und die dem Gesamtarbeitsvertrag angeschlossenen Arbeitgeber versprechen, nur vertragstreue Arbeiter zu beschäftigen. In einzelnen Wirtschaftszweigen, so namentlich im graphischen Gewerbe, sind diese Exklusivverträge zu eigentlichen Berufsordnungen ausgebaut worden, die — auf einem begrenzten Gebiet — eine ständestaatliche Ordnung verwirklichen. Die Preisbildungskommission rechnet die Kombination marktregelnder Abreden auf dem Gütermarkt mit Exklusivabmachungen auf dem Arbeitsmarkt mit Recht zu den *wirksamsten Mitteln der Marktbeherrschung*.

In ähnlicher Weise kann gegebenenfalls die *Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen* wirken. Hier stellen sich für den radikalen Kartellgegner heikle Probleme, die von der Initiative offen gelassen werden.

Trotz den erwähnten rechtlichen Berührungspunkten liegt jedoch das Schwergewicht der sozialen Folgen, die ein Kartellverbot nach sich ziehen müßte, *auf dem wirtschaftlichen Gebiete*. Der Bericht der Preisbildungskommission schildert anschaulich, wie mit der zunehmenden Macht der Arbeitnehmerorganisationen in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen die Bereitschaft zunehmen mußte, des Kosten-Preis-Problems statt von der Lohnseite von der Preisseite her Meister zu werden. «Von diesem Gesichtspunkt aus», erklärt die Preisbildungskommission, «werden *Kollektivvertrag und* direkte oder indirekte *kartellistische Preisbindungen geradezu zu korrelativen Größen*». In der Tat könnten es sich viele

Unternehmer einfach nicht leisten, die Arbeitsbedingungen auf Monate und Jahre hinaus festzulegen, wenn diesen Bindungen nicht auch gewisse Garantien mit Bezug auf die Preisgestaltung gegenüberstünden.

Seit dem eingangs erwähnten Plan, für Kollektivabreden sowohl auf dem Gütermarkt wie auf dem Arbeitsmarkt die staatliche Allgemeinverbindlicherklärung vorzusehen, haben sich die Dinge eben sehr gegensätzlich entwickelt. Während für die Kollektivverträge auf dem *Arbeitsmarkt* die Allgemeinverbindlichkeit eingeführt und in der Folge weiter ausgebaut wurde, fielen die entsprechenden Vorschläge für die Regelung des *Gütermarktes* aus Abschied und Traktanden. Vor kurzem mußte die Privatwirtschaft einen harten Kampf ausfechten, um zu verhindern, daß die allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge zu staatlich gestützten Superverbänden ausgebaut würden. Heute sieht sie sich vor der Forderung, der Staat habe umgekehrt kollektive Abmachungen auf dem Gütermarkte prinzipiell zu untersagen. Der Fabrikant oder Gewerbetreibende, der Unternehmer und Arbeitgeber in einer Person zu sein hat, steht deshalb in Gefahr, durch allzu gegensätzliche Entwicklungen in eine Zange zu geraten. Zu weit gehende Eingriffe in die Vertragsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet könnten aber — hierüber sind sich die Preisbildungskommission und die bundesrätliche *Botschaft zur Kartellverbotsinitiative* vom 8. Februar 1957 völlig klar — nicht ohne Folgen für die Arbeitsbedingungen bleiben, und zwar ganz unabhängig davon, daß im Initiativtext für Abreden «zum Schutze der Löhne und der Arbeitsbedingungen» eine Ausnahme statuiert wird.

Die Gewerkschaften kennen die Zusammenhänge. Sie haben deshalb fast durchwegs gegen die Kartellverbotsinitiative Stellung genommen.

## *Folgerungen*

Zusammenfassend ist festzustellen, daß sich die gesetzgeberische Behandlung des Kartellproblems in unserem Lande auf guten Wegen befindet. Die öffentliche Diskussion, die Beratung der Kartellverbotsinitiative in den eidgenössischen Räten und die erste Sitzung der Expertenkommission für ein künftiges Kartellgesetz haben gezeigt, daß man sich über zwei wesentliche Punkte einig ist:

1. ein Kartellverbot mit oder ohne Erlaubnisvorbehalt kommt für unser Land nach seiner ganzen wirtschaftlichen und politischen Struktur nicht in Frage;
2. dagegen rechtfertigt es sich, den Schutz gegen schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen durch einen Ausbau der Gesetzgebung zu verstärken.

Für das *Tatsächliche* kann sich der Gesetzgeber auf die umfassenden *Untersuchungen der Preisbildungskommission* stützen, welche die gesetz-

geberische Arbeit sehr stark erleichtern. Die *rechtliche* Erfassung der Materie ist durch die *bundesgerichtliche Rechtsprechung* seit Jahrzehnten vorbereitet worden. Diese Rechtsprechung ging ursprünglich von der Idee des Schutzes der wirtschaftlichen Persönlichkeit aus. Sie gelangte dabei zu Entscheidungen, die dauernden Erkenntniswert beanspruchen dürfen. Später rückte das Bundesgericht diesen Gesichtspunkt eher in den Hintergrund und versuchte mehr abstrakt zu bestimmen, welche Maßnahmen der Wettbewerbsbeschränkung noch Rechtsschutz verdienten und welche nicht. Dadurch ergaben sich wertvolle Erklärungen im einzelnen, jedoch eine gewisse Rechtsunsicherheit im ganzen. Mit Recht hat sich daher das Bundesgericht in seinen neuesten Entscheiden seiner ursprünglichen Konzeption wieder genähert. Nicht in allen Details, aber in den Grundlinien kann die bundesgerichtliche Rechtsprechung sehr wohl als Ausgangspunkt für eine künftige gesetzliche Regelung dienen.

Die Anstrengungen zur Schaffung einer Kartellgesetzgebung werden zum Ziele führen. Abgesehen davon, daß sich sämtliche Wirtschaftsgruppen für eine solche Gesetzgebung ausgesprochen haben, haben *Nationalrat und Ständerat* — beide ohne Gegenstimme — eine *Motion* angenommen, durch die der Bundesrat eingeladen wird, den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Gesetz gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen vorzulegen. Es ist ausgeschlossen, daß sich die eidgenössischen Räte in einer derart wichtigen Angelegenheit selber desavouieren würden.

Die Annahme des «Volksbegehrens gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht» ist deshalb für die Sicherung des Zieles in keiner Weise nötig. Dagegen müßte sie die Vorarbeiten für eine wirksame, auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse abgestimmte Kartellgesetzgebung *jäh unterbrechen*. Behörden und Beteiligte müßten alle ihre Kräfte darauf konzentrieren, mit einem in der Formulierung und der Grundidee verfehlten Verfassungstext irgendwie fertig zu werden. Dies wäre ohne große wirtschaftliche Schäden und ohne soziale Beunruhigung überhaupt nicht möglich. Das politische Leben würde durch die Kämpfe der wirtschaftlichen Interessengruppen mit politischen und staatlichen Mitteln ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen.

Die Initiative muß schon aus formellen Gründen abgelehnt werden: sie ist *unklar formuliert* und deshalb, namentlich soweit sie auch strafrechtliche Geltung beansprucht, mit den Grundsätzen unseres Rechtsstaates unvereinbar; gleichzeitig verstößt sie als *verkappte Gesetzesinitiative* gegen unsere staatliche Kompetenzordnung. Sie ist aber unannehmbar vor allem wegen ihrer *wirtschaftlichen* und *sozialen* Auswirkungen, die zu einer eigentlichen Deroutierung zahlreicher Zweige unserer Wirtschaft und zu einem bisher unbekannten staatlichen Interventionis-

mus führen müßten. Bundesrat und Bundesversammlung, die maßgebenden Wirtschaftsgruppen und alle Parteien mit Ausnahme des Landesringes (und der Partei der Arbeit) haben aus diesen Tatsachen die Konsequenz gezogen. Sie beantragen Verwerfung. Es darf unter diesen Umständen erwartet werden, daß es gelingen wird, den an Dilettantismus und Sorglosigkeit kaum mehr zu übertreffenden Vorstoß abzuwehren. Immerhin wird bis zum Abstimmungstag, dem 26. Januar 1958, noch *zielbewußte Aufklärungsarbeit* zu leisten sein; denn es handelt sich um eine Materie, mit der nur wenige Bürger näher vertraut sind und die sich schon deshalb für demagogische Entstellungen eignet.

# EINE MODERNE KRIEGSFORM: DER REVOLUTIONÄRE KRIEG

VON JACQUES HOGARD

Seit dem Auftauchen und der Verbreitung der Atomwaffen bemühen sich die Militärs aller Länder, sich die Form eines Atomkrieges vorzustellen. Angetrieben durch die beunruhigte öffentliche Meinung sucht die westliche Politik eifrig den Engpaß, der zur kollektiven Sicherheit und Abrüstung führen könnte. Das Problem des Friedens bildet die Hauptsorge der Völker und Regierungen des Westens. Sie bedrückt die Menschen so sehr, daß es scheinbar nur wenige merken, daß man sich selten so viel bekämpft hat wie seit dem Friedensschluß im Jahre 1945. Seit zwölf Jahren ertönt Waffengeklirr auf irgend einem Punkte der Erde: Griechenland, Iran, China, Indochina, Korea, Burma, Melanesien, Guatemala, Ungarn, Nordafrika... Diese mehr lokalisierten Konflikte, diese «Guerillakriege», diese «Aufstände», denen man gewöhnlich nur oberflächliche Aufmerksamkeit schenkt, haben das strategische Gleichgewicht unseres Planeten ebenso sehr verändert wie der zweite Weltkrieg.

Es ist daher höchste Zeit, diese Tatsachen wirklich ernst zu nehmen und einzusehen, daß der internationale Kommunismus eine neue Kriegsmethode gebildet hat. Sofern wir nicht darauf achten, kann sie zum Siege führen, ohne einen Weltkrieg zu entfesseln, so wie wir ihn verstehen, und ohne je die Waffen der massiven Zerstörung zu benützen, mit denen der Kommunismus immer wieder seine Gegner bedroht, wohl gerade um deren Aufmerksamkeit auf den Gegenstand zu lenken, den er gar nicht zu benützen beabsichtigt. Diese neue Kriegsart trägt einen Namen, den