

VertraulichGutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für
Wirtschaft.

Der Wissenschaftliche Beirat hat in der Sitzung vom 23. und 24. Juli 1949 das Monopolproblem zum Gegenstand seiner Erörterung gemacht. Er ist zu folgenden Ergebnissen gelangt.

Der Wissenschaftliche Beirat hat bei seiner ersten Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik vom 18.4.1948 im Gutachten der Mehrheit und der Minderheit den Abbau der staatlichen Bewirtschaftung und den möglichst weitgehenden Übergang zu einer durch Preise gesteuerten echten Wettbewerbswirtschaft empfohlen. Völlig einig waren die damalige Mehrheit und Minderheit in der Forderung, dass dieser Übergang von wirksamen Massnahmen gegen eine Verfälschung des Leistungswettbewerbs begleitet sein müsse. In Ziffer 12 seines damaligen Gutachtens hat der Beirat erklärt:

"Zur Verhinderung des Missbrauchs wirtschaftlicher ^{1a} Machtstellungen hält der Beirat eine sofortige und wirksame Kontrolle der Monopole und ihrer Preisbildung für unabdingbar. ... Eine derartige Monopolkontrolle wird ausserordentlich ernst nach Aufhebung von Bewirtschaftungsmassnahmen und bei Lenkung der Produktion durch Preise."

Durchgreifende Massnahmen dieser Art sind bisher unterblieben, obwohl schon bald nach der Währungsumstellung starke wirtschaftliche Machtstellungen, gerade auch bei mittleren und kleineren Unternehmen, in Erscheinung traten und starke monopolistische Tendenzen auf den Märkten ungehindert zum Durchbruch kamen. So wurde durch öffentliche und geheime Kartellabreden und andere Ausnutzung von Machtverhältnissen am Markt eine grosse Anzahl von Preisen unabhängig von den allgemeinen Bewegungen des Preisniveaus überhöht und das Preisgefüge dadurch verzerrt.

Unter diesen Umständen wiederholt der Beirat seine Forderung, wirksame Massnahmen zur Bekämpfung dieser Uebelstände zu ergreifen. Er begrüsst es daher, dass ein dahinzielendes Gesetz vorbereitet wird. Eine wirksame Politik der Monopolbekämpfung würde von den verschiedenen wirtschaftspolitischen Richtungen, unbeschadet ihrer besonderen Auffassungen über die wünschenswerte Gestalt der Wirtschaftsordnung, unterstützt werden. Es braucht daher nicht befürchtet zu werden, dass einschneidende Massnahmen auf diesem Gebiet an der Ungunst politischer Konstellationen scheitern. Der Beirat sieht in der Monopolbekämpfung eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Aufgaben der Gegenwart und trifft hierzu folgende Feststellungen.

A. Allgemeine Grundsätze der Monopolbekämpfung.

1. Die Aufgabe, den Leistungswettbewerb zu fördern und zu schützen, kann nicht allein durch ein Spezialgesetz gelöst werden, das die Bekämpfung und Überwachung konkurrenzbeschränkender wirtschaftlicher Machtstellungen, insbesondere von

VertraulichGutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für
Wirtschaft.

Der Wissenschaftliche Beirat hat in der Sitzung vom 23. und 24. Juli 1949 das Monopolproblem zum Gegenstand seiner Erörterung gemacht. Er ist zu folgenden Ergebnissen gelangt.

Der Wissenschaftliche Beirat hat bei seiner ersten Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik vom 18.4.1948 im Gutachten der Mehrheit und der Minderheit den Abbau der staatlichen Bewirtschaftung und den möglichst weitgehenden Übergang zu einer durch Preise gesteuerten echten Wettbewerbswirtschaft empfohlen. Völlig einig waren die damalige Mehrheit und Minderheit in der Forderung, dass dieser Übergang von wirksamen Massnahmen gegen eine Verfälschung des Leistungswettbewerbs begleitet sein müsse. In Ziffer 12 seines damaligen Gutachtens hat der Beirat erklärt:

"Zur Verhinderung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen hält der Beirat eine sofortige und wirksame Kontrolle der Monopole und ihrer Preisbildung für unabdingbar. ... Eine derartige Monopolkontrolle wird ausserordentlich ernst nach Aufhebung von Bewirtschaftungsmassnahmen und bei Lenkung der Produktion durch Preise."

Durchgreifende Massnahmen dieser Art sind bisher unterblieben, obwohl schon bald nach der Währungsumstellung starke wirtschaftliche Machtstellungen, gerade auch bei mittleren und kleineren Unternehmungen, in Erscheinung traten und starke monopolistische Tendenzen auf den Märkten ungehindert zum Durchbruch kamen. So wurde durch öffentliche und geheime Kartellabreden und andere Ausnutzung von Machtverhältnissen am Markt eine grosse Anzahl von Preisen unabhängig von den allgemeinen Bewegungen des Preisniveaus überhöht und das Preisgefüge dadurch verzerrt.

Unter diesen Umständen wiederholt der Beirat seine Forderung, wirksame Massnahmen zur Bekämpfung dieser Übelstände zu ergreifen. Er begrüsst es daher, dass ein dahinzielendes Gesetz vorbereitet wird. Eine wirksame Politik der Monopolbekämpfung würde von den verschiedenen wirtschaftspolitischen Richtungen, unbeschadet ihrer besonderen Auffassungen über die wünschenswerte Gestalt der Wirtschaftsordnung, unterstützt werden. Es braucht daher nicht befürchtet zu werden, dass einschneidende Massnahmen auf diesem Gebiet an der Ungunst politischer Konstellationen scheitern. Der Beirat sieht in der Monopolbekämpfung eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Aufgaben der Gegenwart und trifft hierzu folgende Feststellungen.

A. Allgemeine Grundsätze der Monopolbekämpfung.

1. Die Aufgabe, den Leistungswettbewerb zu fördern und zu schützen, kann nicht allein durch ein Spezialgesetz gelöst werden, das die Bekämpfung und Überwachung konkurrenzbeschränkender wirtschaftlicher Machtstellungen, insbesondere von

Monopolen, zum Ziel hat. Dieses Gesetz ist vielmehr nur ein Teilstück der gesamten Wirtschaftspolitik und der allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Verfassung, die insgesamt auf dieses Ziel ausgerichtet sein müssen. Die Wirtschaftsverfassung bildet eine Einheit, auf die alle Massnahmen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung Bedacht zu nehmen haben. Die Misserfolge der bisherigen Bekämpfung wirtschaftlicher Machtstellungen erklären sich weithin aus der Nichtbeachtung dieses Grundsatzes.

2. Hiernach kommt es in erster Linie darauf an, durch eine Vielzahl wirtschaftspolitischer und gesetzgeberischer Massnahmen schon der Entstehung konkurrenzbeschränkender Machtgebilde entgegenzuwirken. Massnahmen zur Überwachung und Auflösung von Monopolen drohen wirkungslos zu bleiben, wenn gleichzeitig das geltende Gewerbe-, Steuer-, Gesellschafts- und Patentrecht Bedingungen schafft, die die Bildung von Monopolen immer neu anregen und fördern. Insbesondere hat auch die übermässige Ausdehnung der Haftungsbeschränkung wesentlich dazu beigetragen, die Konzern- und damit die Monopolbildung zu fördern und die zu einer Wettbewerbsverfassung gehörende Verantwortung abzuschwächen.
3. Die Monopolbildung beruht zu einem erheblichen Teil auf der Einengung der Märkte durch den nationalen Protektionismus. Devisenzwangswirtschaft, bilaterale Kontingente, Hochschutzzölle und ähnliche Absperrungen erschweren daher die Monopolbekämpfung. Vollen Erfolg wird diese erst haben, wenn zu einer allgemeinen freiheitlichen Handelspolitik übergegangen werden kann. Dieser Zusammenhang verdient die Beachtung aller Stellen, die für die deutsche Handelspolitik verantwortlich sind.
4. Auch auf den Binnenmärkten muss alles geschehen, was dazu beitragen kann, die freie Beweglichkeit von Arbeit, Waren und Kapital zu fördern. Alle Selbsthilfefräfte sind zu ermutigen, sich an der Ausweitung des Wettbewerbs und an der Beseitigung wirtschaftlicher Machtstellungen zu beteiligen. Die öffentlichen Unternehmungen sollen sich der preislichen Ausnutzung etwaiger Monopolstellungen enthalten und soll überall, wo dies angängig ist, ihrerseits als Instrument der Sicherung des Leistungswettbewerbs in den betreffenden Wirtschaftszweigen verwendet werden.
5. Neu gebildete Kapitalien sowie Kredite einschliesslich etwaiger privater Auslandsanleihen sollten grundsätzlich den volkswirtschaftlich besten und wettbewerbswilligsten Betrieben zugeführt werden. Dabei wäre der erwünschten Dezentralisation in konkurrierende Unternehmungen sowie der Modernisierung und Steigerung der Exportfähigkeit Rechnung zu tragen.

Auf dem Geld- und Kreditmarkt ist es von besonderer Bedeutung, dass alle Marktteilnehmer von der hier erforderlichen zentralen Lenkung im gleichen Masse abhängig sind. Die Zentralnotenbank kann ihre Aufgabe nur wirksam wahrnehmen, wenn alle Geschäftsbanken bei der Geldschöpfung gleichmässig auf sie zurückgreifen müssen.

Monopolen, zum Ziel hat. Dieses Gesetz ist vielmehr nur ein Teilstück der gesamten Wirtschaftspolitik und der allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Verfassung, die insgesamt auf dieses Ziel ausgerichtet sein müssen. Die Wirtschaftsverfassung bildet eine Einheit, auf die alle Massnahmen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung Bedacht zu nehmen haben. Die Misserfolge der bisherigen Bekämpfung wirtschaftlicher Machtstellungen erklären sich weithin aus der Nichtbeachtung dieses Grundsatzes.

2. Hiernach kommt es in erster Linie darauf an, durch eine Vielzahl wirtschaftspolitischer und gesetzgeberischer Massnahmen schon der Entstehung konkurrenzbeschränkender Machtgebilde entgegenzuwirken. Massnahmen zur Überwachung und Auflösung von Monopolen drohen wirkungslos zu bleiben, wenn gleichzeitig das geltende Gewerbe-, Steuer-, Gesellschafts- und Patentrecht Bedingungen schafft, die die Bildung von Monopolen immer neu anregen und fördern. Insbesondere hat auch die übermässige Ausdehnung der Haftungsbeschränkung wesentlich dazu beigetragen, die Konzern- und damit die Monopolbildung zu fördern und die zu einer Wettbewerbsverfassung gehörende Verantwortung abzuschwächen.
3. Die Monopolbildung beruht zu einem erheblichen Teil auf der Einengung der Märkte durch den nationalen Protektionismus. Devisenzwangswirtschaft, bilaterale Kontingente, Hochschutzzölle und ähnliche Absperrungen erschweren daher die Monopolbekämpfung. Vollen Erfolg wird diese erst haben, wenn zu einer allgemeinen freiheitlichen Handelspolitik übergegangen werden kann. Dieser Zusammenhang verdient die Beachtung aller Stellen, die für die deutsche Handelspolitik verantwortlich sind.
4. Auch auf den Binnenmärkten muss alles geschehen, was dazu beitragen kann, die freie Beweglichkeit von Arbeit, Waren und Kapital zu fördern. Alle Selbsthilfekräfte sind zu ermutigen, sich an der Ausweitung des Wettbewerbs und an der Beseitigung wirtschaftlicher Machtstellungen zu beteiligen. Die öffentlichen Unternehmungen sollen sich der preislichen Ausnutzung etwaiger Monopolstellungen enthalten und soll überall, wo dies angängig ist, ihrerseits als Instrument der Sicherung des Leistungswettbewerbs in den betreffenden Wirtschaftszweigen verwendet werden.
5. Neu gebildete Kapitalien sowie Kredite einschliesslich etwaiger privater Auslandsanleihen sollten grundsätzlich den volkswirtschaftlich besten und wettbewerbswilligsten Betrieben zugeführt werden. Dabei wäre der erwünschten Dezentralisation in konkurrierende Unternehmungen sowie der Modernisierung und Steigerung der Exportfähigkeit Rechnung zu tragen.
Auf dem Geld- und Kreditmarkt ist es von besonderer Bedeutung, dass alle Marktteilnehmer von der hier erforderlichen zentralen Lenkung im gleichen Masse abhängig sind. Die Zentralnotenbank kann ihre Aufgabe nur wirksam wahrnehmen, wenn alle Geschäftsbanken bei der Geldschöpfung gleichmässig auf sie zurückgreifen müssen.

B. Spezielle Massnahmen zur Monopolbekämpfung

1. Abreden und Massnahmen, die den Wettbewerb einschränken (insbesondere die in der Havanna-Charta genannten), müssen ohne Einschränkung verboten und für nichtig erklärt werden. Ferner sollten Abreden und Massnahmen, die eine konkurrenz-einengende oder marktbeherrschende Machtstellung begründen oder erweitern, durch das Monopolamt für nichtig erklärt werden können. Massnahmen auf der Nachfrageseite zum Schutze des letzt Verbrauchers liegen nicht im Anwendungsbereich des Gesetzes. Soweit sich auch hier Auswüchse ergeben, sind sie mit anderen, dafür geeigneten Mitteln zu bekämpfen.
2. Konkurrenzausschliessende wirtschaftliche Machtgebilde sind aufzulösen. Notwendige Ausnahmen von diesem Grundsatz müssten im Gesetz selbst umschrieben werden.
3. Konkurrenz-einengende oder marktbeherrschende Machtgebilde, die noch nicht aufgeköst oder kraft Gesetzes von der Auflösung ausgenommen sind, müssten der Monopolaufsicht unterstellt werden. Dem Monopolamt sollte durch das Monopolgesetz die Verpflichtung auferlegt werden, die gesamte Geschäftsgebarung des Monopols mit dem Ziel der Kostensenkung, Produktionssteigerung und Qualitätsverbesserung durch behördliche Preisfestsetzungen, besondere steuerliche Massnahmen usw. einem konkurrenzwirtschaftlichen Verhalten anzunähern.
4. Es empfiehlt sich nicht, den Begriff der konkurrenz-einengenden oder -ausschliessenden oder marktbeherrschenden wirtschaftlichen Machtstellung im Gesetz zu definieren, dagegen sollten nach dem Vorbild der Havanna-Charta bestimmte Tatbestände bezeichnet werden, bei deren Vorliegen konkurrenz-einengende oder marktbeherrschende Macht angenommen werden muss.
5. Vom Gesetz sollten ausgenommen werden der Arbeitsmarkt und die Regelung der Tätigkeit des Zentralbanksystems. Geldverfassung und Arbeitsmarkt sind für die Wettbewerbsordnung von allergrösster Bedeutung, bedürfen aber einer besonderen gesetzlichen Regelung.

C. Verfahrensrecht.

1. Es ist vorzusehen, dass gegen verbotene Abreden und Massnahmen auf Schadenersatz und Unterlassung geklagt werden kann. Den Justizministern soll das Recht eingeräumt werden, zu Gunsten Geschädigter auf Schadenersatz und Unterlassung zu klagen.
2. Bei Nichtigkeitserklärungen, bei der Durchführung von Auflösungen und bei der Handhabung der Monopolaufsicht sollte das Monopolamt von Amtswegen tätig werden. Den für den betreffender Wirtschaftszweig zuständigen Bundesministerien oder Länderministerien sollte das Rechte eingeräumt werden, bei dem Monopolamt die Einleitung von Auflösungs- oder Überwachungsverfahren zu beantragen.
3. Gegen die Entscheidungen des Monopolamtes sollte die Rechtsbeschwerde an eine richterliche Instanz gewährt werden.

B. Spezielle Massnahmen zur Monopolbekämpfung

1. Abreden und Massnahmen, die den Wettbewerb einschränken (insbesondere die in der Havanna-Charta genannten), müssen ohne Einschränkung verboten und für nichtig erklärt werden. Ferner sollten Abreden und Massnahmen, die eine konkurrenz-einengende oder marktbeherrschende Machtstellung begründen oder erweitern, durch das Monopolamt für nichtig erklärt werden können. Massnahmen auf der Nachfrageseite zum Schutze des letzten Verbrauchers liegen nicht im Anwendungsbereich des Gesetzes. Soweit sich auch hier Auswüchse ergeben, sind sie mit anderen, dafür geeigneten Mitteln zu bekämpfen.
2. Konkurrenzausschliessende wirtschaftliche Machtgebilde sind aufzulösen. Notwendige Ausnahmen von diesem Grundsatz müssten im Gesetz selbst umschrieben werden.
3. Konkurrenzeinengende oder marktbeherrschende Machtgebilde, die noch nicht aufgelöst oder kraft Gesetzes von der Auflösung ausgenommen sind, müssten der Monopolaufsicht unterstellt werden. Dem Monopolamt sollte durch das Monopolgesetz die Verpflichtung auferlegt werden, die gesamte Geschäftsgebarung des Monopols mit dem Ziel der Kostensenkung, Produktionssteigerung und Qualitätsverbesserung durch behördliche Preisfestsetzungen, besondere steuerliche Massnahmen usw. einem konkurrenzwirtschaftlichen Verhalten anzunähern.
4. Es empfiehlt sich nicht, den Begriff der konkurrenzeinengenden oder -ausschliessenden oder marktbeherrschenden wirtschaftlichen Machtstellung im Gesetz zu definieren, dagegen sollten nach dem Vorbild der Havanna-Charta bestimmte Tatbestände bezeichnet werden, bei deren Vorliegen konkurrenzeinengende oder marktbeherrschende Macht angenommen werden muss.
5. Vom Gesetz sollten ausgenommen werden der Arbeitsmarkt und die Regelung der Tätigkeit des Zentralbanksystems. Geldverfassung und Arbeitsmarkt sind für die Wettbewerbsordnung von allergrösster Bedeutung, bedürfen aber einer besonderen gesetzlichen Regelung.

C. Verfahrensrecht.

1. Es ist vorzusehen, dass gegen verbotene Abreden und Massnahmen auf Schadenersatz und Unterlassung geklagt werden kann. Den Justizministern soll das Recht eingeräumt werden, zu Gunsten Geschädigter auf Schadenersatz und Unterlassung zu klagen.
2. Bei Nichtigkeitserklärungen, bei der Durchführung von Auflösungen und bei der Handhabung der Monopolaufsicht sollte das Monopolamt von Amtswegen tätig werden. Den für den betreffenden Wirtschaftszweig zuständigen Bundesministerien oder Landesministerien sollte das Recht eingeräumt werden, bei dem Monopolamt die Einleitung von Auflösungs- oder Überwachungsverfahren zu beantragen.
3. Gegen die Entscheidungen des Monopolamtes sollte die Rechtsbeschwerde an eine richterliche Instanz gewährt werden.

D. Zuständigkeiten.

1. Zur Nichtigkeitserklärung, Durchführung der Auflösungen und für die Handhabung der Monopolaufsicht sollte ein Monopolamt als eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Bundesbehörde, errichtet werden. Es sollte gehalten sein, alle Entscheidungen schriftlich zu begründen und mit Begründung zu veröffentlichen.
2. Zur Durchführung der wettbewerbsfördernden Massnahmen soll bei allen Wirtschaftsministerien, insbesondere beim Bundeswirtschaftsministerium, ein Referat Wettbewerbsförderung gebildet werden.

Königstein/Ts., den 24. Juli 1949

Der Vorsitzende
des
Wissenschaftlichen Beirats
In Vertretung:

(Prof. Dr. Böhm)

D. Zuständigkeiten.

1. Zur Nichtigkeitserklärung, Durchführung der Auflösungen und für die Handhabung der Monopolaufsicht sollte ein Monopolamt als eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Bundesbehörde, errichtet werden. Es sollte gehalten sein, alle Entscheidungen schriftlich zu begründen und mit Begründung zu veröffentlichen.
2. Zur Durchführung der wettbewerbsfördernden Massnahmen soll bei allen Wirtschaftsministerien, insbesondere beim Bundeswirtschaftsministerium, ein Referat Wettbewerbsförderung gebildet werden.

Königstein/Ts., den 24. Juli 1949

Der Vorsitzende
des
Wissenschaftlichen Beirats
In Vertretung:

(Prof. Dr. Böhm)