

Hoppmann, Erich; Mellerowicz, Konrad; Bierwirth, Rolf

Article — Digitized Version

Initiative auf Eis gelegt: Novellierung des GWB und vertikale Preisbindung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hoppmann, Erich; Mellerowicz, Konrad; Bierwirth, Rolf (1968) : Initiative auf Eis gelegt: Novellierung des GWB und vertikale Preisbindung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 12, pp. 682-694

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133916>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Initiative auf Eis gelegt

Novellierung des GWB*) und vertikale Preisbindung

Der Versuch, die vertikale Preisbindung zu verbieten, bringt die Gemüter der Beteiligten in Wallung. Die langjährige Diskussion über dieses heikle Thema erreichte einen neuen Höhepunkt im Sommer dieses Jahres, als Bundeswirtschaftsminister Schiller in seinen Novellierungsvorschlägen zum GWB ein striktes Verbot der Preisbindung der zweiten Hand avisierte. Nicht zuletzt wegen des konsequenten Widerstandes des Koalitionspartners CDU in diesem Punkt wurde das gesamte Paket von Verbesserungsvorschlägen wieder zurückgezogen. Das Verbot der vertikalen Preisbindung war offensichtlich unverzichtbarer Bestandteil der Novellierungsbestrebungen. Wirkt die vertikale Preisbindung wirklich wettbewerbsverzerrend? Fördert sie einseitig das Wachstum der großen Unternehmen im Handel und schützt gleichzeitig die kleinen? Führt die Preisbindung zu überhöhten Verbraucherpreisen? Verurteilt sie konjunkturpolitische Steuerungsimpulse des Staates von vornherein zur Unwirksamkeit? Der WIRTSCHAFTSDIENST bat drei Experten um Stellungnahme zu diesem Thema.

Das GWB bleibt unvollständig

Prof. Dr. Erich Hoppmann, Freiburg

Mit einem Bekenntnis zum Wettbewerb als dem Grundprinzip unserer Wirtschaftsordnung begann die Bundesregierung ihre Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für 1967. Zehn Jahre Erfahrungen mit dem „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) hatten gezeigt, daß das Gesetz in mancher Beziehung unvollkommen ist. Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) entschloß sich dann, im Laufe des Jahres 1968 dem Parlament eine Novelle zum GWB vorzulegen, die noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden sollte.

Neues GWB

Recht aufschlußreich dürfte es sein, welche Punkte dem BMWi reformbedürftig erschienen, läßt sich doch daraus ablesen, wie das Bekenntnis der Bundesregierung zum Wettbewerb zu verstehen ist. Im wesentlichen sollten zwei „Verschärfungen“ eingeführt werden:

*) GWB: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz).

das Verbot der vertikalen Preisbindung für Markenartikel und die Ausdehnung des bisher nur für marktbeherrschende Unternehmen geltenden Mißbrauchverbots auch auf marktstarke Unternehmen. Zwei „Erleichterungen“ sollten das schmackhaft machen: die Aufhebung des Kartellverbots für „Bagatellkartelle“ und gewisse Abschwächungen des Kartellverbots bei der Eintragung von Wettbewerbsregeln.

In der Preisbindungsfrage leistete die CDU Widerstand. Sie hat in diesem Punkt ihre ablehnende Haltung bis zum Schluß und gegenüber allen Kompromißvorschlägen mit Entschiedenheit durchgehalten. Der Bundeswirtschaftsminister ließ daraufhin die Novellierung scheitern, indem er das gesamte Gesetzgebungsvorhaben zurückzog. Offenbar betrachtete er das Verbot der vertikalen Preisbindung als das Kernstück der Novellierung.

Es ist deshalb von besonderem Interesse, welche Gründe das BMWi

gehabt hat, die Beseitigung der vertikalen Preisbindung für Markenartikel zu betreiben. In einem „Vermerk“ vom Mai 1968, der einer Anzahl ausgesuchter Journalisten zugänglich gemacht wurde, hat das BMWi seine Argumente ausführlich dargelegt, so daß sich eine Motivforschung erübrigt. Die Preisbindungsfrage wird in diesem „Vermerk“ vom preispolitischen, konjunkturpolitischen, strukturpolitischen, produktions- und vertriebspolitischen und kartellrechtlichen Aspekt betrachtet. Das Wesentliche sei kurz dargestellt:

Wirtschaftspolitische Aspekte

Preispolitisch wird vor allem darauf hingewiesen, daß die vertikale Preisbindung zu überhöhten Preisen tendiere. Die Zeit für ihre Aufhebung sei bei aufsteigender Konjunktur besonders günstig, weil es dann darauf ankomme, Preis- auftriebstendenzen zu dämpfen.

Konjunkturpolitisch sei zu beachten, daß nur bei freier Preis-

bildung die Steuerungsimpulse, die von der staatlichen Konjunkturpolitik ausgehen, sich bis zu den Herstellern, Händlern und Verbrauchern durchsetzen. Durch die vertikale Preisbildung werde der Ausgleich zwischen Produktion und Nachfrage erschwert, und es würden konjunkturelle Disparitäten begünstigt.

Strukturpolitisch sei zu beachten, daß die gebundenen Preise die Großunternehmen relativ stärker als die kleinen und mittleren begünstigen, und zwar sowohl im Bereich der Industrie als auch im Handelsbereich. Die Preisbindung wirke geradezu mittelstandsfeindlich. (Das Argument der Mittelstandsfeindlichkeit gelingt dem BMWi allerdings nur mit Hilfe eines Kunstgriffs, indem es auf die besonders hohen Rabatte hinweist, die Großunternehmen des Handels erzielen könnten. Offenbar wird unterstellt, daß solche Rabatte eine Folge der vertikalen Preisbindung sind und daß die Großunternehmen des Handels ohne sie teurer einkaufen würden. Der „Vermerk“ schweigt sich über diese merkwürdige Hypothese jedoch aus.) Die vertikale Preisbindung wirke sich ferner als ein ausgesprochenes Hemmnis der Rationalisierung aus, weil dynamische Einzelhändler nicht die Möglichkeit zu eigenständiger Preispolitik hätten.

Produktions- und vertriebspolitisch wird darauf hingewiesen, daß es in der Marktwirtschaft kein „Grundrecht“ des Herstellers gebe, den Preis für sein Erzeugnis über alle Handelsstufen hinweg zu bestimmen. Die vertikale Preisbindung sei kein Wesensmerkmal des Markenartikels. Die Preisbindung wirke auf den Handelsstufen wie ein Preiskartell der Händler und verhindere insoweit jede Anpassung an die jeweilige Marktlage.

Kartellrechtlich sei darauf hinzuweisen, daß die so große Zahl der preisgebundenen Artikel (im Jahre 1967 ca. 175 000, davon allein für Kfz-Ersatzteile ca. 70 000) eine Mißbrauchsaufsicht fast un-

möglich macht. Außerdem habe bei einer Aufhebung der vertikalen Preisbindung durch die Kartellbehörde der Betroffene zwei Rechtsmittel, so daß es Jahre dauert, bis eine Mißbrauchsverfügung wirksam wird. Einstweilige Anordnungen haben die Gerichte bisher nicht bestätigt.

Alles in allem sind die vorgebrachten Argumente innerhalb des Erklärungsganges im großen und ganzen zutreffend, wenn auch einige Thesen bei näherem Zusehen einen anderen Aspekt erhalten würden. Jedoch soll hierzu im einzelnen nicht Stellung genommen werden, hat der Verfasser doch bereits vor Erlaß des GWB auf die wesentlichsten Punkte hingewiesen¹⁾ und sieht seine damaligen Überlegungen heute nach zehnjähriger Geltung des GWB durch die Erfahrung bestätigt. Die Wiederbelebung der wirtschaftspolitischen Diskussion durch den „Vermerk“ knüpft an langjährige Kontroversen an, und es ist kaum noch etwas hinzuzufügen, nachdem die Bundesregierung bereits im Jahre 1962 in ihrem Bericht über Änderungen des GWB die Gründe, die für ein Verbot der vertikalen Preisbindung sprechen, erschöpfend dargelegt hat²⁾.

Opportunität oder Machtbeschränkung

Bemerkenswert ist deshalb nicht das, was im „Vermerk“ des BMWi enthalten ist, sondern das, was in ihm fehlt. Wenn man die einzelnen Argumente Revue passieren läßt, so stellen sie sich alle als solche einer rein ökonomischen Nützlichkeit heraus. Das ist nicht neu. Bereits bei Erlaß des GWB im Jahre 1957 standen bei der Erlaubnis der vertikalen Preisbindung für Markenartikel rein ökonomische Nützlichkeitserwägungen Pate. Man glaubte, die Preisbindung sei ein taugliches Instrument, um eine gleichbleibende Qualität bei Markenartikeln gewährleisten zu kön-

nen, das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität nicht zu beeinträchtigen und die Vertriebsvorgänge zu automatisieren³⁾. Im „Vermerk“ des BMWi von 1968 sind es nun zwar andere Ziele, die heute als opportun erachtet werden, aber es sind ebenfalls rein ökonomische Zweckmäßigkeitserwägungen, die als Argumente für das geplante Verbot der vertikalen Preisbindung dienen. Jetzt sei nicht die Erlaubnis, sondern das Verbot das nützlichere Instrument, um die genannten wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. Das vom BMWi angestrebte Verbot der vertikalen Preisbindung gründet also auf einer rein wirtschaftspolitischen Opportunität.

Erstaunlich — oder auch nicht erstaunlich — ist, daß das entscheidende wettbewerbspolitische Argument fehlt. Für die Wettbewerbspolitik ist der Wettbewerb ein Verfahren sozialer Kontrolle, ein Verfahren der „checks and balances“, dessen ökonomische Rationalität nicht nur darin besteht, daß es Leistungsanreize liefert, sondern vor allem daß es ein Such- und Informationsprozeß, d. h. ein Entdeckungsverfahren ist. Die ökonomische Leistungsfähigkeit dieses Verfahrens beruht gerade darauf, daß es zugleich eine Manifestation wirtschaftlicher Freiheit ist. Zwar lassen sich die besonderen ökonomischen Ergebnisse des Wettbewerbs prinzipiell nicht voraussagen, denn das ökonomische Potential ist grundsätzlich unbekannt. Dennoch kann man sagen, daß der vor Beschränkungen geschützte Wettbewerb ökonomisch leistungsfähiger ist als andere Verfahren⁴⁾. Offenbar ist den Verfassern des „Vermerk“ aus dem Bewußtsein entschwunden, daß es um die Freiheit des Wettbewerbs und die Kontrolle von Marktmacht geht und daß bestimmte Ergebnisse des Wettbewerbs nicht vorhersehbar

³⁾ Deutscher Bundestag, II. Wahlperiode, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zu Drucksache 3644, Abschn. II.

⁴⁾ Diese Problematik wurde ausführlich behandelt von F. A. v. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieker Vorträge, N. F. 56, Kiel 1968.

¹⁾ E. Hoppmann: Vertikale Preisbindung und Handel, Berlin 1957.

²⁾ Deutscher Bundestag, IV. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache IV/617.

sind. Das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen sichert eine freiheitliche Ordnung, und es ist keine Maßnahme wirtschaftspolitischer Opportunität.

Preisbindung als Privileg

Die vertikale Preisbindung begünstigt die Marktmächtigen, sie ist nur ihnen möglich und erweitert deren Macht⁵⁾. Sie ist wettbewerbspolitisch also ein Privileg. Wenn man den Wettbewerb in ökonomischer Sicht als Entdeckungsverfahren versteht und die Aufgabe des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen darin sieht, die wirtschaftliche Macht um der Freiheit und Gleichheit der Bürger willen rechtlich zu binden, wird man das Preisbindungsprivileg für Markenartikel als Fremdkörper im GWB ansehen, dessen Beseitigung systemgerecht wäre.

Nutznieser von Privilegien pflegen sich aber zu wehren, wenn ihre Privilegien beseitigt werden sollen. Daß man sich dazu eine passende „Ideologie“ schneidert, ist verständlich. Gleichzeitig ist notwendig, daß man sich mit ihr auseinandersetzt⁶⁾. Wenn jedoch der Privilegiencharakter nicht als solcher erkannt wird, sondern es lediglich

⁵⁾ W. Eckstein: Vertikale Preisbindung und Produzentenwettbewerb unter besonderer Berücksichtigung des Preiswettbewerbs in § 16 GWB. In: Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 7, Wettbewerb als Aufgabe — Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1968, S. 209-255.

wirtschaftspolitische Opportunität ist, die 1957 die vertikale Preisbindung erlaubte und 1968 deren Beseitigung forderte, so ist die politische Überzeugungskraft der Argumente gering. Man wird immer mitfühlendes Verständnis mit denjenigen haben, die im Interesse rein wirtschaftspolitischer Opportunität Opfer bringen sollen. Wenn man sich dagegen der Tatsache bewußt wäre, daß das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen die Aufgabe hat, wirtschaftliche Freiheit zu sichern, so wäre die Überzeugungskraft der Forderung eine andere: Es handelt sich dann um Beseitigung eines Privilegs, dem keine ersichtliche Berechtigung zugrunde liegt.

Der Forderung des BMWi nach einem Verbot der vertikalen Preisbindung fehlt also die zureichende Begründung. Es ist deshalb verständlich, wenn die Forderung — bisher — gescheitert ist. Man mag es unter dem Hinweis, die Begründung des BMWi mit Argumenten wirtschaftspolitischer Opportunität führe doch ebenfalls zur Forderung nach dem Preisbindungsverbot, als Haarspalterei ansehen, wenn hier ein tiefgreifender Auffassungsunterschied zwischen der Begründung des BMWi und dem Recht der Wettbewerbsbeschränkungen konstatiert wird. So einfach liegen die

⁶⁾ F. W. Meyer: Warum feste Preise für Markenartikel? Auseinandersetzung mit einer Ideologie, Ordo, Bd. VI, 1954, S. 133-165.

Dinge allerdings nicht, denn die Parallelität der Forderungen ist reiner Zufall und verschwindet sofort, wenn man die unterschiedlichen Konsequenzen betrachtet.

Alles oder Nichts

Sofern man die Aufhebung der vertikalen Preisbindung mit wirtschaftspolitischer Opportunität begründet und zum Schwerpunkt einer Novellierung macht, wird man auf die Novellierung des GWB total verzichten, wenn ein Preisbindungsverbot parlamentarisch nicht durchsetzbar erscheint. Es resultiert daraus eine Politik des „Alles oder Nichts“, wie sie das BMWi folgerichtig praktiziert hatte. Sieht man hingegen die vertikale Preisbindung als Privileg, so würden selbst dann, wenn ein Verbot nicht erreichbar erscheint, noch Einschränkungen des Preisbindungsprivilegs möglich sein. Die zehnjährigen Erfahrungen mit der vertikalen Preisbindung haben nämlich bestätigt, daß sie in der überwiegenden Zahl der Fälle nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn sie mit anderen Wettbewerbsbeschränkungen kombiniert wird. Vor allem wird die Preisbindung mit Rabattkartellen kombiniert, gelegentlich auch zusätzlich mit Konditionenkartellen⁷⁾. Auch die verbreitete Kumulation von vertikaler Preisbindung und Vertriebsbindungen (im

⁷⁾ Hierzu sei verwiesen auf W. Eckstein, a. a. O., S. 229.

Bei der DEUTSCHEN BUNDESBAHN

sind Ihre Transporte in guten Händen.

Wir bieten Ihnen

- moderne Güterwagen
- geeignete Waggons für Ihre Transcontainer
- Großbehälter verschiedener Bauarten
- preisgünstige Frachten

Darum



- Transport Ihr Vorteil

Bundesbahndirektion Hamburg

Sinne von § 18 GWB) ist hier zu erwähnen. Es würde den Privilegcharakter weitgehend reduzieren, wenn derartige Verbindungen bzw. Kumulierungen der Preisbindung mit anderen Wettbewerbsbeschränkungen als Mißbrauch in einer Novelle ausdrücklich verboten würden. Der wirtschaftspolitischen Opportunität würde damit zwar nicht viel gedient, wohl aber würde man statt des — offenbar — politisch nicht erreichbaren Preisbindungsverbots immerhin noch einen wettbewerbspolitischen Fortschritt erreichen.

Novellierungsentwurf des BMWI

Noch deutlicher zeigen sich die Folgen des genannten Auffassungsunterschiedes bei den weiteren Punkten der geplanten Novelle. Dort offenbart sich eine ganz erhebliche Diskrepanz zur Aufgabe des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen.

Die Zulassung von „Bagatellkartellen“ scheint zunächst harmlos. Jedoch fielen schon bisher echte Bagatellen nicht unter das Kartellverbot, denn es ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu prüfen, ob eine Wettbewerbsbeschränkung die Marktverhältnisse „spürbar“ beeinflusst. Es lag insofern gar kein Bedürfnis vor, „Bagatellkartelle“ vom allgemeinen Kartellverbot freizustellen. Eine solche Freistellung zielt darauf, das Kartellverbot völlig auszuhöhlen⁸⁾. Allen Kartellen ist gemeinsam, daß sie für Unternehmen nur dann sinnvoll sind, wenn die erreichte Wettbewerbsbeschränkung „wesentlich“ ist. Wie sollen das Bundeskartellamt und die Gerichte prüfen, ob eine solche Wettbewerbsbeschränkung dennoch unwesentlich ist? Daß bei den zwei Ruhrkohlenverkaufssyndikaten und bei vier Stahlkontoren für den gesamten deutschen Stahlmarkt die Hohe Behörde angenommen hat, es bleibe ein „wesentlicher“ Wettbewerb erhalten, beleuchtet sehr deutlich, was

die Zulassung von sog. Bagatellkartellen bringen kann und wird.

Noch bedenklicher ist die Absicht, den Kreis der Unternehmen, die der Mißbrauchsaufsicht unterliegen, zu erweitern, indem sämtliche „marktstarken“ Unternehmen einbezogen werden. Im Bundeskartellamt tendierte die Meinung bisher dahin, daß im Wege der Mißbrauchsaufsicht den betroffenen Unternehmen vorzuschreiben sei, wie sie sich im Markt zu verhalten haben. Es wird also die behördliche Aufsicht zu einer obrigkeitlichen Marktkontrolle. Ist die Zahl der betroffenen Unternehmen gering, so mag das zwar noch relativ unbedenklich sein. Wird der Kreis der Betroffenen wesentlich ausgeweitet, so wird das GWB „umfunktioniert“. Die angebliche „Verschärfung“ eines Gesetzes, das ursprünglich den Erwerb und die Ausübung wirtschaftlicher Macht begrenzen sollte, wäre also genauer eine „Transformation“ in eine Art staatlicher Wirtschaftsverwaltung zur direkten behördlichen Kontrolle unternehmerischen Verhaltens.

Wettbewerb als Aufgabe

Wer die Grundlage des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen darin sieht, wirtschaftliche Macht an das Recht zu binden, damit das Recht nicht zum Mittel der Macht werden kann, wird die Novellierungsaufgaben anders sehen als jemand, für den das GWB eine Maßnahme wirtschaftspolitischer Opportunität ist. Die vertikale Preisbindung ist dann ebenfalls ein Fremdkörper im GWB, ihre Aufhebung dürfte wettbewerbspolitisch geboten sein; Schwerpunkte einer Novelle sind jedoch andere. In einer gemeinsamen Stellungnahme „Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen“, an der der Verfasser mitgewirkt hat, haben 15 Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler kürzlich Vorschläge unterbreitet⁹⁾. Da sie inzwischen veröffentlicht worden sind, mag unter

Bezugnahme darauf hier ein kurzer abschließender Hinweis genügen:

Der wichtigste Punkt einer Novellierung ist die Begrenzung des externen Unternehmenswachstums. Unternehmenszusammenschlüsse sind offensichtlich das wichtigste Mittel, um Marktbeherrschung auf Dauer zu begründen. Sie werden auch dazu benutzt, dem Verbot von Kartellen oder einseitigen Bindungen auszuweichen, so daß die Symmetrie zwischen Kartellen und Unternehmenszusammenschlüssen innerhalb des Gesetzes herzustellen ist. Sofern Unternehmenszusammenschlüsse geeignet sind, eine marktbeherrschende Stellung zu begründen, sollten sie verboten sein. In anderen Fällen wäre eine Erlaubnismöglichkeit vorzusehen, soweit die betrieblichen Vorteile des Zusammenschlusses die aus der Wettbewerbsbeschränkung resultierenden Nachteile überwiegen.

Die Ausnahmen vom Kartellverbot (§ 2-8 GWB) bedürfen der genauen Überprüfung. Einige Ausnahmenvorschriften sind geeignet, das Kartellverbot wirtschaftlich unwirksam zu machen. Ferner sind die Bewertungskriterien, nach denen die Ausnahmen zugelassen sind, ohne sachlichen Grund sehr unterschiedlich. Auch entsprechen die Ausnahmenvorschriften des GWB nicht denen des Art. 85 Abs. 3 EWG-Vertrag. Hier liegt ein breites Feld für wichtige und dringende Reformen.

Ebenso notwendig ist auch eine Neuordnung der Bereichsausnahmen. Das GWB geht davon aus, das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen sei dann nicht angebracht, wenn die Unternehmen einer behördlichen Fachaufsicht unterliegen. Eine Parallelität von behördlicher Aufsicht und privaten Wettbewerbsbeschränkungen birgt jedoch die nicht nur theoretische Gefahr, daß die privaten Wettbewerbsbeschränkungen den Wettbewerb ausschalten und zusätzlich eine wirksame Fachaufsicht verhindern. In diesem Zusammenhang ist das Recht der be-

⁸⁾ Vgl. dazu: Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen. In: Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 7, a. a. O., S. 16 ff.

⁹⁾ Die Stellungnahme ist abgedruckt in: Wettbewerb als Aufgabe — Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, a. a. O., S. 5-29.

hördlichen Marktordnungen zu überprüfen, denn auch diese können den Wettbewerb wesentlich beschränken.

Es geht also um das Problem der wirtschaftlichen Macht, das in der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik weithin übersehen, verharmlost oder sogar einfach beiseite geschoben wird. Durch bloße Bezugnahme auf wirtschaftspolitische Op-

portunität verschwindet aber weder das Problem, noch sichert man sich dadurch die ökonomische Rationalität des wettbewerblichen Systems. Der Novellierungsentwurf des BMWi hat zwar zufällig auch ein Verbot der vertikalen Preisbindung enthalten, eine Reform und Weiterentwicklung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen ist er deshalb jedoch noch nicht. Eine der-

artige Novelle als Wettbewerbspolitik zu bezeichnen, wäre Etikettenschwindel. Will man die Freiheitsgarantien unserer Verfassung ernst nehmen, so kann man keine Novelle zum GWB nach Maßstäben wirtschaftspolitischer Opportunität konzipieren¹⁰).

¹⁰ H. H. Rupp: Verfassungsrecht und Kartelle. In: Wettbewerb als Aufgabe — Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, a. a. O., S. 187-208.

Ein allgemeines Preisbindungsverbot ist unangebracht

Prof. Dr. Konrad Mellerowicz, Berlin

Der nicht geglückte Versuch, mit der Novellierung des Kartellgesetzes ein Verbot der vertikalen Preisbindung durchzusetzen, hat zu einem neuen Höhepunkt in der Auseinandersetzung über ihre Berechtigung und Zweckmäßigkeit geführt. Von ihren Gegnern werden Gründe ins Feld geführt, die einer Kritik nicht standhalten, weil sie der Wirklichkeit widersprechen. An ihre Aufhebung werden Erwartungen geknüpft, die mit Sicherheit nicht eintreten werden. Die Stellungnahmen zu diesem Problem verlieren allmählich die reale Basis, bleiben wirklichkeitsfremd, reine Theorie oder erschöpfen sich, übrigens auf beiden Seiten, mehr und mehr in Emotionen und dringen kaum noch zu einer vorurteilsfreien und objektiven Beurteilung vor. So kann die Meinungsbildung der Öffentlichkeit gar nicht anders sein, als sie ist: verworren und zersplittert.

Sicherlich ist die vertikale Preisbindung kein ideales Instrument des Wettbewerbs; aber sie ist mit der Marktwirtschaft durchaus vereinbar. Sie ist auch nicht ohne Preiswettbewerb, wenn auch nicht auf der Handels-, so doch um so mehr auf der Herstellerebene. Sie war in der Vergangenheit auch nicht immer frei von Mißbrauch, und sie wird es auch in Zukunft

nicht sein. Jedoch hat sich in allen bekannt gewordenen Fällen der Markt als stark genug erwiesen, mißbräuchliche Anwendungen aufzudecken und schnell zu beheben. Es besteht auch kein Anlaß zu der Annahme, daß sich an dieser regulativen Wirkungsweise des Marktes etwas ändern wird. Außerdem hat die Erfahrung hinreichend deutlich gemacht, daß Funktion und Macht des Bundeskartellamtes völlig ausreichen, um eine kurzfristig gestörte Ordnung alsbald wieder herzustellen, gleichgültig, ob Handelsspannen überhöht oder einzelne Preisbindungen durchlöchert waren. Die Mißbrauchsgesetzgebung und ihre bisherige Handhabung genügen in jedem Falle zur Wahrung der wirtschaftlichen Ordnung.

Wertfreie Betrachtung

Das Institut der vertikalen Preisbindung ist, für sich genommen, völlig wertfrei. Es ist an sich weder gut noch böse, weder gesund noch krank. Störungen können allenfalls dann auftreten, wenn wichtige elementare Voraussetzungen außer Acht gelassen werden; denn es ist nicht für alle Markenartikel gleich gut geeignet. Aus dem Grunde der Mißbrauchsmöglichkeit aber, die auch allen anderen wirtschaftlichen Einrichtungen immament ist, die Preisbindung von vornherein abzu-

lehnen, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten und in völliger Verkennung der Wirklichkeit anzunehmen, daß die Aufhebung der Preisbindung einen ideal funktionierenden Warenmarkt schaffen würde. In einer freien, ebenso in einer sozialen Marktwirtschaft gibt es nicht und kann es einen vollkommenen Wettbewerb nicht geben, schon wegen der auf festes Kapital gegründeten Wirtschaft mit ihrer enormen Fixkostenbelastung — um nur ein Element der Wettbewerbsminderung zu nennen. Sonstige, viel weitergehende, ganze Bereiche umfassende Wettbewerbsbeschränkungen seien nur ganz am Rande erwähnt: der gesamte Agrarmarkt, das Verkehrswesen, die Mieteregelungen u. v. a.

Es wird auch durchaus nicht übersehen, daß bei einigen Markenartikelherstellern wenig Einsicht darin besteht, daß bei weitem nicht alle Markenartikel für eine Preisbindung geeignet sind und daß dieses Instrument der Absatzpolitik keinesfalls allseitig anwendbar ist. Sie ist vielmehr, wie jedes Werkzeug, nur unter bestimmten Bedingungen praktikabel. Diese Vorbehalte nachdrücklich herauszustellen, erscheint wesentlich, um vermeintliche Tendenzen und Mißstände, die der vertikalen Preisbindung zugesprochen

werden, nicht als Fehler des Systems an sich, sondern vielmehr als Fehler seiner Handhabung erkennen zu lassen.

Preisbindungsfähigkeit

Zum ersten geht es immer um die materiellen Eigenschaften, die die Preisbindungsfähigkeit eines Markenartikels bestimmen. Entscheidend ist im besonderen Maße seine technisch-wirtschaftliche Stabilität. Artikel, die wegen ihres modischen Charakters nach einer bestimmten Zeit Preissenkungen zur Verlängerung ihres wirtschaftlichen Lebenszyklus erfordern, eignen sich meist nicht für eine Preisbindung. Während im ersten Teil des Zyklus (dann also, wenn der Artikel als „modern“ gilt) höhere Preise bei steigenden Umsätzen zur Gewinnmaximierung führen, kann dieses Ziel in den nachfolgenden Phasen häufig nur durch Preissenkungen erreicht werden. Der variable Preis ist dann Voraussetzung für ausreichenden Umsatz. Dieses Kriterium trifft besonders zu bei Produkten, die regelmäßigen Terminen für Neuheiten unterliegen, wie z. B. modische Bekleidung oder bestimmte technische Gebrauchsgüter.

Hinzu kommt ein weiteres wichtiges Merkmal für die Bindungsfähigkeit: nicht zu hohe Preise. Die Praxis der Preisbindung hat gezeigt, daß die Gefahr ihrer Umgehung mit zunehmender Preishöhe steigt, selbst bei nicht sehr hohen Handelsspannen, da bereits bei geringen Nachlässen der ersparte absolute Betrag hoch genug ist, um für den Verbraucher interessant zu sein. Kommen dazu noch hohe Handelsspannen, so kann der Entstehung eines Grauen Marktes schwerlich Einhalt geboten werden.

Geeignet hingegen ist die Preisbindung für Markenartikel niedriger Preislage und hoher Distributionsnotwendigkeit. Bei allen diesen Gütern, vor allem solchen des täglichen Bedarfs, muß eine Vertriebsorganisation gesichert sein, die eine 100 %ige Distribution ermöglicht. Sie muß auch an weniger umsatzgünstige Orte liefern kön-

nen, ohne daß, wegen einer durch günstige Umsatzorte herunterkurrierten Handelsspanne, für diese Betriebe der kalkulatorische Ausgleich in Frage gestellt wird.

Damit ergibt sich ein zusätzlicher Faktor, der über die Preisbindung entscheiden kann: die Vertriebsorganisation, die die Forderung nach hoher Distributionsdichte erfüllen kann. Zu Markenartikeln des täglichen Bedarfs gehört daher ein ausgedehnter Mitarbeiterstab im Außendienst, der gute Kontakte zum Handel, aber auch eine sichere Kontrolle der Einhaltung der Preisbindung gewährleistet. Wichtig ist also die Überschaubarkeit der Vertriebswege.

Überhöhte Handelsspannen

Eine weitere, besonders wichtige Voraussetzung für die Bindungsfähigkeit der Markenartikelpreise schließlich ist die angemessene Höhe der Handelsspanne. Nur eine markt- und leistungsgerechte Handelsspanne kann das Eindringen preisaktiver Wettbewerber und damit die Bildung eines Grauen Marktes von vornherein verhindern. Bei Artikeln mit überhöhten Handelsspannen hingegen ist die Einhaltung der Preisbindung nicht zu erzwingen, mögen die Kontrollmaßnahmen des Herstellers auch noch so dicht und gut organisiert sein. Wer die Schuld an den überhöhten Spannen letztlich trägt, ist in den einzelnen Fällen verschieden. Es kann der Händler sein, der ihre Gewährung erzwingt. Es kann aber auch der Hersteller sein, der der Spannenkonkurrenz eine größere Wirksamkeit zutraut und daher dem Händler höhere Spannen einräumt, um sich dadurch seine besondere Verkaufintensität zu erkaufen. Denn wo nur das Prinzip des größten Umsatzes herrscht, des Umsatzes um jeden Preis, wird der gebundene Preis nur zu leicht durchbrochen, wenn große Bestellungen lokalen.

In diesem Falle ist letzten Endes der Hersteller der Schuldige — aber auch der Leidtragende —, da seine Erzeugnisse zur Schleuder-

konkurrenz geradezu anreizen und alsbald als Lockvogel bekannt werden. Damit aber werden sie für die Mehrzahl der Händler uninteressant und von ihnen aus dem Sortiment genommen. Dann aber sinken Distributionsdichte und Umsätze; es steigen dagegen die Stückkosten, so daß der Markenartikelhersteller die Qualität verschlechtern oder den Preis erhöhen muß, wenn er nicht steigende Verluste hinnehmen will.

Die Erfahrung des Lockvogelwettbewerbs — er wird allgemein weit unterschätzt — hat gezeigt, daß durch Lockvogelpreise nicht nur die weitere Herstellung dieses Artikels unrentabel wird, auch der Goodwill, den der Unternehmer am Markt genießt, wird vernichtet. Hersteller und Händler sollten sich daher dessen bewußt sein, daß durch die überhöhten Handelsspannen nur das wertvolle Instrument der Preisbindung zerstört und damit keinem genutzt wird.

Nur wenn die dargestellten einschränkenden Bedingungen für die Preisbindungsfähigkeit peinlich beachtet werden — woraus sich die Differenzierungsnotwendigkeit bei Markenartikeln zwingend ergibt —, kann die Einführung und Aufrechterhaltung der vertikalen Preisbindung den erstrebten Erfolg haben. Und nur unter diesen Voraussetzungen ist diesem absatzpolitischen Instrument die ihm zukommende Bedeutung zuzumessen und seinen positiven Momenten ein eindeutiges Übergewicht über wirkliche oder vermeintliche Nachteile zuzuerkennen.

Diese positive Stellungnahme zur Preisbindung, wenn sie zugleich mit einer sinnvollen Preisbildung verbunden ist, bedarf noch einer weiteren Begründung. Sie liegt in den Auswirkungen der Preisbindung auf die betroffenen Wirtschaftssubjekte: den Verbraucher, den Händler und den Hersteller.

Erhöhungen des Preisniveaus

Ein wesentliches Argument im Streit um die Preisbindung bezieht sich auf das behauptete überhöhte

Preisniveau der gebundenen Markenartikel. Wer diese Thesen bejaht, stützt sich im allgemeinen auf die Ansicht, daß die Handelsspannen bei Markenartikeln höher sind als bei freikalkulierten Waren. Der Grund hierfür scheint offensichtlich: In dem Bestreben, den Handel für seine Erzeugnisse zu gewinnen, überbieten sich die Markenartikelproduzenten bei der Einräumung der Handelsspannen. Diese unselige Spannenkonkurrenz, so wird behauptet, läuft auf einen Interessenausgleich zwischen Handel und Industrie hinaus, bei dem zwar beide Partner Vorteile ziehen, der Verbraucher hingegen geschädigt wird, da er die hohen Gewinne im Handel durch hohe Preise zu bezahlen hat. Diese Annahme verleitet die Kritiker der Preisbindung, im Verbraucher die Hoffnung zu wecken, man brauche nur die Preisbindung generell zu beseitigen, und die Preise würden auf der ganzen Breite des Warenangebotes sinken. Auf diese einfache Weise will man im Verbraucher die Hoffnung auf eine beachtliche Senkung der Lebenshaltungskosten erwecken.

Aber hier wird, so scheint uns, die Bedeutung des preisgebundenen Markenartikels für den Warenmarkt bei weitem überschätzt. Bezogen auf den Gesamtumsatz des Einzelhandels beträgt der Anteil der gebundenen Waren kaum 10%, gemessen am Warenkorb eines Durchschnittshaushaltes sogar weniger als 6%. Bei diesen Relationen durch die Aufhebung der Preisbindung eine merkliche Änderung der Lebenshaltungskosten zu erreichen, heißt aber wirklichkeitsfremde Spekulation betreiben. Denn auf lange Sicht stellt sich, nach aller Erfahrung, das alte Preisniveau wieder ein. Mit einem kurzfristigen billigeren Einkauf aber ist dem Verbraucher wirklich nicht gedient, dies besonders dann nicht, wenn es sich nur um scheinbare Verbilligungen handelt. Denn Preissenkungen bei einigen Artikeln pflegen meist durch Preissteigerungen bei anderen kompensiert zu werden, so daß sich der Warenkorbpreis insgesamt kaum ändert.

Im übrigen ist die erhoffte nachfragestimulierende Wirkung von Preissenkungen ohnehin recht problematisch. Denn immer kommt es doch darauf an, wie hoch die Nachfrageelastizität dieser, aus der Preisbindung entlassenen Güter ist. Die Entwicklung der Waschmittel- und Schokoladenpreise nach der Aufhebung der Preisbindung haben selbst Optimisten davon überzeugt, wie wenig realistisch die Hoffnung auf eine dauerhafte Umsatzbelebung sein muß, wenn die Nachfrage relativ starr ist. Bald nach dem Schwinden der werblichen Wirkung wurde das alte Preisniveau auch bei diesen frei kalkulierten Artikeln wieder erreicht. Das ist nachweisbare Erfahrung in allen Ländern, die die Preisbindung aufgehoben haben, was auch dazu geführt hat, daß in einzelnen Ländern die Preisbindung wieder zugelassen wurde.

Statt der angedeuteten scheinbaren Vorteile einer Aufhebung der Preisbindung sehen wir eine Reihe einschneidender Nachteile zunächst für den Verbraucher.

Verbesserte Orientierung

So spricht bereits die häufig zitierte Orientierungsfunktion des gebundenen Preises für seine Beibehaltung. Die Preisbindung bewirkt überall gleiche Preise, und vor allem auch über einen längeren Zeitraum hinweg, was in einer Zeit permanent steigender Preise von unschätzbarem Wert ist. Für den Verbraucher bedeutet dieser Zustand relativer Preisstabilität unter anderem eine bessere Marktübersicht. Der Markenartikel erst ermöglicht aufgrund seiner bekannten Preise und einer immer konstanten Qualität echte Preisvergleiche mit konkurrierenden Handelsmarken oder anonymen Erzeugnissen. Außerdem ersparen gleiche Preise umständliche Nachforschung nach billigsten Quellen und sind damit eine entscheidende Erleichterung beim täglichen Einkauf.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor: die sichere Haushaltsplanung. Wenn auch die privaten Wirt-

schaftspläne kaum schriftlich und detailliert aufgestellt werden, so kann doch nicht übersehen werden, daß über Einkommen und Ausgaben jeder Periode in groben Umrissen immer vorher bestimmt wird. Jedes Wirtschaftssubjekt ist bemüht, besonders langfristige Ausgaben genau zu planen. Für die Haushalte bedeuten damit die festen Markenartikelpreise eine wichtige Stütze.

Zwar ist zuzugeben, daß sich bei einer allgemein gültigen Festlegung individueller Präferenzen Schwierigkeiten ergeben müssen, weil es sich einer objektiven Beurteilung entzieht, ob der „besseren Markttransparenz“ oder der „Verbilligung des Einkaufs“ (wenn auch nur kurzfristig!) das stärkere Gewicht zukommt. Aber selbst bei wohlwollendster Betrachtung stellen günstigere Einkäufe bei wenigen Waren so lange keinen Vorteil dar, wie dieser durch höhere Preise bei anderen Waren, zudem noch durch zeitaufwendige Suche nach dem günstigsten Händler kompensiert wird. Der Aufwand an Ärger und Zeit muß in diesen Fällen in das Kalkül mit einbezogen werden.

In diesem Zusammenhang wird ein weiterer Vorzug der Preisbindung deutlich, der sich aus der Verbesserung der Einkaufsatmosphäre ergibt. Überall gleiche Preise für Markenartikel führen zu einer größeren Bindung an das Stammgeschäft, da das Aufsuchen mehrerer Geschäfte weitgehend entfällt. Ein besserer Kontakt zu dem Laden, in dem der größte Teil der täglichen Einkäufe getätigt wird, wirkt sich aber vielfach auch in besseren Kundendienstleistungen, größerer Kulanz und eventueller Rabattgewährung aus. Besonders die Möglichkeit, einen größeren Bedarf in einem Geschäft decken zu können, erleichtert die Inanspruchnahme der Rabatte und bewirkt auf diese Weise einen Spareffekt, der besonders im Lebensmittel-Einzelhandel von der Mehrzahl der Hausfrauen geschätzt wird, wie auch neuere Untersuchungen über die Beliebtheit des Rabattmarkensparens bestätigt haben.

Auch aus der Sicht des Handels ergeben sich bei einem Fortfall der vertikalen Preisbindung entscheidende Nachteile für den Bestand der bestehenden Wettbewerbsverhältnisse. Vielfach wird das Argument gebraucht, das Bestehen einer Preisbindung begünstige infolge der Gewährung hoher Mengenrabatte die Großabnehmer und bewirke dementsprechend zusätzliche Konzentrationstendenzen im Handel. Mengenrabatte sind jedoch von einer Preisbindung völlig unabhängig, sie werden gleichermaßen auch bei der Großabnahme frei kalkulierter Handelswaren eingeräumt. Außerdem ist die Tendenz zu größeren Unternehmenseinheiten durchaus kein Problem, das sich speziell im Handel ergibt: Gleiche Erscheinungen bestehen in allen industriellen Bereichen. Die Ursachen für Zusammenschlüsse ergeben sich aus vielen anderen, besonders technischen Gründen und aus den Kostenvorteilen der Großbetriebe vor Kleinbetrieben. Hier einen Zusammenhang zwischen der Konzentration und der Preisbindung herleiten zu wollen, hieße doch den Dingen Gewalt antun.

Hilffloser Kleinbetrieb

Andererseits bietet gerade das Bestehen einer Preisbindung den kleineren, aber deswegen nicht weniger leistungsfähigen Handelsbetrieben Vorteile, die auch von Gegnern der Preisbindung nicht bestritten werden. Hier geht es nicht allein um die Kalkulationsstütze, die feste Preise bieten, sondern weitaus wichtiger ist die Tatsache, daß Unternehmen mit einem schmalen, aber tiefen Sortiment einen kalkulatorischen Ausgleich nicht in dem Maße bei anderen Teilen des Sortiments finden können, wie es den Großunternehmen mit einem umfangreichen Sortiment möglich ist. Dieser Ausgleich aber ist notwendig, wenn bei einem Preisbindungsverbot ein zu erwartender ruinöser Lockvogelwettbewerb — wenn auch nur auf kurze Sicht — zu einer Verkürzung der Handelsspanne bei den dann frei

kalkulierten Markenartikeln führen würde. Hierin liegt die Gefahr, daß diese Unternehmen trotz ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit im Wettbewerb behindert und schließlich vom Markte verdrängt werden.

Als völlig unbegründet sehen wir auch die oft gehörte Behauptung an, die vertikale Preisbindung führe eine künstliche Wettbewerbsfähigkeit von wenig leistungsfähigen Grenzbetrieben herbei und unterdrücke eine echte Konkurrenz im Handel.

Die Bedeutungslosigkeit des ersten Vorwurfs ergibt sich allein schon daraus, daß 90 % aller Umsätze der freien Preisbildung und damit auch dem freien Wettbewerb unterliegen. Handelsbetriebe, deren Existenzfähigkeit derart ungesichert ist, daß ihre einzige Hoffnung der geringe Anteil gebundener Waren ist, der die Verdrängung vom Markt verhindern soll, sind auf keinen Fall lebensfähig.

Verlagerter Wettbewerb

Von besonderer Bedeutung aber ist — und das widerlegt den zweiten Vorwurf —, daß selbst durch die relativ unbedeutende Einschränkung des Preiswettbewerbs beim Handel die Konkurrenz zwischen preisgebundenen Markenartikeln — also die horizontale Konkurrenz — nicht nur nicht aufgehoben, sondern vielmehr verschärft wird. Gerade der preisgebundene Markenartikel steht im scharfen Wettbewerb mit anderen Markenartikeln, hier sowohl preisgebundenen als auch frei kalkulierten. Der in dieser Form auf die Herstellerebene verlagerte Wettbewerb hat dabei eine doppelte Bedeutung: Zum einen ist er aufgrund seiner größeren Breitenentwicklung schärfer, zum anderen wird dadurch die Preistransparenz erheblich gefördert. Preispolitische Maßnahmen können hier nicht lokal isoliert erfolgen, sondern erstrecken sich auf das gesamte Absatzgebiet des Markenartikels. Deshalb werden Preisveränderungen auch unverzüglich bekannt und verbessern oder ver-

schlechtern die Werbewirksamkeit des Markenartikels unmittelbar.

Dienstleistungskonkurrenz

Und nicht zuletzt beruht die Konkurrenzfähigkeit im Handel nicht allein auf der Preisgestaltung. Zur Verfügung stehen dem aktiven Handelsunternehmen eine ganze Reihe erfolgswirksamer Aktionsparameter, wie z. B. Werbung, Sortimentsstruktur und Qualität der Ware und nicht zuletzt der Dienstleistungen. Besonders dem letztgenannten Faktor kommt heute bei dem sich ständig verstärkenden Wettbewerb eine überragende Bedeutung zu. Verkaufsfördernde Maßnahmen: Kundendienst und Kundenberatung, fachmännische Montage und Freihaus-Lieferungen sind meist besser geeignet, die besondere Leistungsfähigkeit des Einzelhandels und seine Leistungen für den Verbraucher unter Beweis zu stellen, als unbedeutende Preiszugeständnisse bei schlechterem Kundendienst.

Interdependente Faktoren

Schließlich kann auch dem Markenartikelhersteller ein berechtigtes Interesse an dem Schicksal seiner Erzeugnisse nicht abgesprochen werden. Obgleich ein Produkt moderner Massenfertigung, ist der Markenartikel doch eine Ware „eigener Art“. Hohe Produktqualität, die der Hersteller langfristig garantiert, Werbung, Überallerhältlichkeit, Verkehrsgeltung und Preis sind Wesensmerkmale des Markenartikels, die interdependent sind und deshalb nicht voneinander isoliert betrachtet werden können. Die Veränderung einer dieser Faktoren kann dementsprechend nicht ohne Einfluß auf den Bestand der übrigen bleiben: Instabile Preise werden deshalb mit einer Verringerung der Produktgüte oder der Distributionsdichte erkaufte werden müssen. Auch werden vornehmlich diejenigen Markenartikel Objekte eines ruinösen Lockvogelwettbewerbs, die aus der Preisbindung herausgenommen worden sind.

Sinkende Preise lassen zudem beim Verbraucher den Verdacht aufkommen, daß dieser Vorteil mit dem Nachteil einer Qualitätsverschlechterung ausgeglichen wird. Hierunter leidet dann zwangsläufig das Image, das der Hersteller beim Verbraucher bisher genossen hat.

Alle diese Wirkungen führen schließlich zu der bereits angedeuteten Rückwirkung: zu einer nachteiligen Beeinflussung von Distributionsdichte, Umsatz und Stückkosten. Im Endstadium dieser Entwicklung bleibt dem Hersteller meist nur noch die Entscheidung zwischen Herabsetzung der Preise, Qualitätsverschlechterung oder Aufgabe des Markenartikels. Das Er-

gebnis wäre gerade im letzten Falle eine Unstetigkeit im Warenangebot und die Tendenz zu weiteren Konzentrationen, also Nachteile auf der ganzen Linie: für den Verbraucher, den Handel und den Hersteller. Ein Vorteil aus der Aufhebung der Preisbindung, wenigstens ein dauerhafter, ist nirgends feststellbar, denn die für den Verbraucher immer wieder behauptete Preissenkung ist Utopie.

Natürlich ist nicht Markenartikel gleich Markenartikel. Es ist nicht möglich, alle gleichzubehandeln. Festzustellen, ob die für die Preisbindung notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, ist Aufgabe des Kartellamtes, das mit der Miß-

brauchsaufsicht ein ausreichendes Instrument besitzt, um die Marktordnung zu sichern. Nur wenn dieses Amt hierbei versagt, kann die Preisbindung viele ihrer Vorteile verlieren. Aber selbst dann ist ein hinreichender sachlicher Grund für eine volle Aufhebung der Preisbindung nicht gegeben. Wer bei den Markenartikeln nicht differenziert, tut Unrecht und stiftet nur Schaden. Und wer sich bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen von Emotionen und Dogmen leiten läßt, wird den wirtschaftlichen Funktionen nicht gerecht. Er kann den wirtschaftlichen Nutzeffekt nur mindern, auch wenn er sich einbildet, ihn erhöhen zu können.

Gebundene Preise sind verbraucherfeindlich

Rolf Bierwirth, Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V., Bonn

In der wirtschaftspolitischen Diskussion über das Für und Wider der vertikalen Preisbindung — auch Preisbindung der zweiten Hand genannt — ist von Verfechtern des Festpreissystems oftmals das Argument gebraucht worden, die gebundenen Preise entsprächen dem Interesse der Verbraucher. In der hastigen Dynamik des Wirtschaftsalltags böten sie dem ohnehin arg strapazierten Konsumenten ein Element der Stabilität und einen zuverlässigen Orientierungsmaßstab zur Erleichterung seiner Einkäufe.

Problematische Umfragen

Wenn man die Ergebnisse einiger seit 1959 veröffentlichter Verbraucherumfragen betrachtet, in denen jeweils die Mehrzahl den gebundenen Preis als notwendigen Bestandteil des Markenartikels anerkennt, dann erscheinen die schon seit Jahren geführten und z. T. heftigen Widerstände gegen das Institut der vertikalen Preisbindung — vor allem von Seiten der verbraucherorientierten Verbände¹⁾ —

auf den ersten Blick unverstänglich und geradezu grotesk.

Jedoch ohne bereits auf die weitgehend übereinstimmende Ablehnung der vertikalen Preisbindung in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hinzuweisen, verdeutlichen die Ergebnisse dieser Umfragen die außergewöhnliche Komplexität dieses Problems, das nicht gelöst werden kann, indem zwei Alternativen einander gegenübergestellt werden.

Dem Verbraucher wird dabei bisweilen suggeriert, das System der Preisbindung erleichtere den Einkauf und dulde keine überhöhten Preise. So kann es keineswegs verwunderlich sein, wenn sich der überwiegende Teil der befragten Verbraucher für die Preisbindung ausgesprochen hat. Hax²⁾ weist in

diesem Zusammenhang mit Recht darauf hin, daß die Verbraucher nur dann die Preisbindung ablehnen oder befürworten können, wenn sie ihre genauen Auswirkungen im Vergleich zur freien Preisbildung kennen. Daß diese Bedingung tatsächlich erfüllt ist, muß jedoch aufgrund zahlreicher anderer repräsentativer Untersuchungen bezweifelt werden.

Überhöhte Preise

Es gehört zu den besonderen Merkmalen des Preisbindungssystems, daß die Preise der gebundenen Markenartikel über große Zeiträume hinweg unverändert bleiben. Eine solche langfristige Preisstarrheit impliziert daher die kalkulatorische Berücksichtigung eventueller Kostenerhöhungen, da die Unternehmer bemüht sein werden, ungünstige Kostenentwicklungen von vornherein in einem erhöhten Preis zu berücksichtigen und aufzufangen.

Außerdem erlauben es fixierte Preise nicht, Produktivitätsfort-

¹⁾ Vgl. besonders die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AGV) zur Problematik der vertikalen Preisbindung in ihrem Publikationsorgan „Verbraucher-politische Korrespondenz“, Bonn-Beuel, Nr. 9, 10, 19, 21, 29, 30/1968.

²⁾ Herbert Hax: Vertikale Preisbindung in der Markenartikelindustrie, Köln und Opladen 1961, S. 156.

schritte durch Preissenkungen den Verbrauchern zugute kommen zu lassen. Jedenfalls hat die Erfahrung gezeigt, daß eine Verbesserung der Produktivität (z. B. durch fertigungstechnische Rationalisierungsmaßnahmen u. a. m.) nur selten die Markenartikelunternehmen veranlaßt hat, Kostenminderungen durch Preissenkungen zu beantworten. Diese für den Verbraucher nachteilige Wirkung wird noch dadurch verstärkt, daß die meisten preisgebundenen Waren Gebrauchsgüter des täglichen Bedarfs sind, deren Verbilligung zu einer Verbesserung des Lebensstandards zahlreicher Konsumenten führen würde.

Daß die Preise der preisgebundenen Waren tatsächlich überhöht und höher sind als bei einer freien Preisbildung, beweisen die Beobachtungen des Bundeskartellamtes. Es konnte nämlich feststellen, daß bei aus der Preisbindung entlassenen Produkten durchschnittliche Preissenkungen von 15 % — teilweise sogar bis zu 35 % — zu verzeichnen waren. Bei einem Einzelhandelsumsatz von ca. 142 Mrd. DM im Jahre 1967, wovon etwa 10 % auf preisgebundene Artikel entfallen, würden somit durch eine Beseitigung des Preisbindungsprivilegs — eine analoge Preissenkung vorausgesetzt — voraussichtlich 2 Mrd. DM Kaufkraft freigesetzt. Die Aufhebung der Preisbindung ist daher von nicht zu unterschätzender konjunkturpolitischer Bedeutung.

Graue Märkte

Es kann auch leicht gefolgert werden, daß ein Wegfall der vertikalen Preisbindung zu einer Beseitigung des sog. „grauen Marktes“ führen würde. Es hat sich nämlich herausgestellt, daß die Beziehungskäufe besonders bei preisgebundenen Markenartikeln recht häufig sind³⁾. Da die Auswertung dieser Käufe nach Einkommens-

klassen der Käufer die Tendenz bestätigte, daß Haushaltungen mit geringerem Einkommen über weniger Beziehungen verfügen als Haushaltungen mit höherem Einkommen, und daher vor allem die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten auf die preiswerten Möglichkeiten des Beziehungskaufs verzichten müssen, kommt der Beseitigung der vertikalen Preisbindung auch eine sozialpolitische Relevanz zu.

Fixierte Spannen

Damit die preisgebundenen Artikel überall erhältlich sind, wird der preisbindende Markenartikelhersteller verständlicherweise den Endverkaufspreis so fixieren, daß auch dem umsatzschwachen und kostengünstig arbeitenden Einzelhändler noch eine erträgliche Gewinnspanne verbleibt. Dies führt natürlich dazu, daß in der Regel die Handelsspannen bei preisgebundenen Waren höher sind als bei einer freien Preisbildung durch das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage am Markt. Jüngste Ermittlungen des Bundeskartellamtes lassen erkennen, daß die Preisbindung in der Vergangenheit somit zweifellos zur Entstehung kleinerer und leistungsschwacher Einzelhandelsbetriebe geführt hat, deren Sortiment einen hohen Anteil preisgebundener Waren enthält. Sie beweisen, daß Handelsaufschläge um 100 % bei preisgebundenen Produkten in der Bundesrepublik heute keine Seltenheit sind. Bei einem Gesundheitsschutzmittel wurden die Handelsspannen des Groß- und Einzelhandels zusammen sogar bis zu einer Höhe von 430 % ermittelt.

Positiver Strukturwandel

Es ist daher nicht weiter verwunderlich, daß sich vor allem der Einzelhandel für die Beibehaltung der vertikalen Preisbindung einsetzt, zumal auch die Großbetriebe des Einzelhandels von ihrer Einrichtung profitieren, indem sie durch den Großeinkauf höhere Rabattsätze erhalten als ihre mittelständischen Konkurrenten und so-

mit einen weiteren Wettbewerbsvorteil für sich verbuchen können.

Wenn auch mit großer Wahrscheinlichkeit gefolgert werden kann, daß der Wegfall des Festpreissystems zu einer Umschichtung der Einzelhandelsstruktur zugunsten moderner Handelsbetriebe führen wird, so ist doch aufgrund der Erfahrungen des Auslands nach Beseitigung der vertikalen Preisbindung nicht mit drastischen und dramatischen Konkursen — und einer damit eventuell verbundenen schlechteren Versorgung der Verbraucher — zu rechnen⁴⁾. Auch einige Umfragen des Bundeskartellamtes im Jahre 1966 haben gezeigt, daß bisher keine Unternehmenszusammenbrüche zu verzeichnen waren, deren Ursachen in der Aufhebung von Preisbindungen zu sehen sind, sondern daß sich die Wandlungen der Vertriebsstruktur weitgehend im Rahmen der bestehenden Formen des Einzelhandels vollzogen. Solche Umsatzverlagerungen von konventionellen zu dynamischen Handelsformen werden aber letztlich dem Endverbraucher zugute kommen.

Zweifelhafter Verbraucherschutz

Von den Befürwortern der Preisbindung wird oft auch vorgebracht, daß die Preisbindung ein Instrument der Verbraucherschutzpolitik sei, weil sie nämlich die Ausnutzung lokaler Monopolstellungen verhindere und den unwissenden Verbraucher somit vor Übervorteilung schütze.

Das Zusammenrücken der Märkte, das Eindringen von fortschrittlichen Vertriebsformen des Einzelhandels auch in kleineren Ortschaften, das Anwachsen des Versandhandels und andere Faktoren mehr haben jedoch dazu geführt, daß ein Schutz gegen das „Dorfmonopol“ eines Händlers heute im wesentlichen gegenstandslos und

⁴⁾ Zu diesem Ergebnis kam eine staatliche Untersuchungskommission, die in Kanada die Auswirkungen des im Jahre 1951 ausgesprochenen Verbots der vertikalen Preisbindung untersucht hat. Vgl. Restrictive Trade Practices Commission, Report on an Inquiry into Loss-Leader Selling, Blue Book, Ottawa 1955.

³⁾ Fritz Klein: Umfang und Struktur der preisgünstigsten Einkäufe ... In: Mitteilungen des Instituts für Handelsforschung an der Universität zu Köln, Nr. 88, April 1961.

überflüssig geworden ist. Da außerdem der Händler in der Regel bestrebt sein wird, von den preisgebundenen Artikeln vor allem jene zu verkaufen, die ihm die höchste Gewinnspanne zusichern — aber nicht immer gleichzeitig auch die relativ beste Qualität besitzen —, ist es ohnehin fraglich, ob die vertikale Preisbindung tatsächlich den Verbraucher vor Übervorteilungen schützt. Ein weitaus besserer Verbraucherschutz könnten hier unverbindliche Höchstpreise sein, die dem Käufer eine preisliche Obergrenze sichern und den leistungsstarken Händlern immerhin die Möglichkeit des Preiswettbewerbs bieten.

Gewiß sollen die Vorteile der vertikalen Preisbindung nicht gelehnet werden, die sich dem Verbraucher dadurch bieten, daß er die Möglichkeit hat, eine Ware überall zum gleichen Preis zu kaufen, und ihm zeitraubende Preisvergleiche erspart bleiben. Jedoch gelten diese Vorteile höchstens beim Kauf von geringwertigen Gütern des täglichen Bedarfs. Bei höherwertigen Produkten wird der Verbraucher gern bereit sein, eine dem Kauf vorhergehende Einkaufsplanung durchzuführen, die die Unbequemlichkeit der Suche nach dem günstigsten Angebot durch einen preiswerteren Einkauf belohnt.

Ungebundener Markenartikel

Häufig wird betont, daß das System der Preisbindung zwar auf einen Preiswettbewerb verzichte, statt dessen jedoch die Markenartikelhersteller einem um so intensiveren Qualitätswettbewerb ausgesetzt sind, der wiederum den Verbrauchern zugute kommt. Daß jedoch eine Qualitätskonkurrenz auch ohne ein Preisbindungssystem funktionieren kann, beweisen jene qualitativ hochwertigen Erzeugnisse, deren Preis sich am Markt durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bildet.

Beim Kauf soll der Verbraucher über Preis und Qualität entscheiden. Die intensive Werbung für die preisgebundenen Artikel er-

weckt jedoch oftmals den Eindruck, als sei hier der konstante Preis ein Indiz für die gleichbleibende Qualität der Produkte. In Wirklichkeit verschieben sich im Laufe der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung die Kostenverhältnisse, so daß unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes der Festpreis ein Kriterium dafür ist, daß Preishöhe und Qualität nicht übereinstimmen⁵⁾.

Die Vorteile der Qualitätsgarantie, der besseren Markttransparenz durch gleichbleibende Preise sowie auch der Überallerhältlichkeit der Ware stehen in keiner unmittelbaren und kausalen Beziehung mit der vertikalen Preisbindung, sondern liegen im Wesen des Markenartikels. Auch bei einer Beseitigung der Preisbindung würden sie deshalb erhalten bleiben.

Wirkungslose Mißbrauchsaufsicht

Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß die vertikale Preisbindung als eine wesentliche Ursache kartellähnlicher Elemente in der Markenartikelpreisbildung angesehen werden kann und die Bildung solcher kartellähnlichen Übereinkünfte erleichtert. In der Bundesrepublik Deutschland fällt dem Bundeskartellamt die nicht immer leichte Aufgabe zu, die Mißbrauchsaufsicht über vertikale Preisbindungen auszuüben und gegebenenfalls einzugreifen. Durch die Kartellnovelle 1965 ist diese kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht über vertikale Preisbindungen zwar erleichtert worden, doch erlaubt die große Anzahl der angemeldeten Preisbindungen aus personellen Gründen nur eine lückenhafte Aufsicht. Dieser Umstand hat dazu geführt, daß bei der Anmeldung nur eine formale Prüfung im Hinblick auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben erfolgte, nicht dagegen eine materielle Prüfung, die sicherlich zahlreiche Preisbindungen, wie die von marktbeherrschenden Unternehmen, nicht ermöglicht hätte.

⁵⁾ Walter Marzen: Preiswettbewerb und Verbraucherpolitik, Saarbrücken 1964, S. 99.

Außerdem vergehen durch die aufschiebende Wirkung der gegen Mißbrauchsverfügungen anwendbaren Rechtsmittel, wie Einreden und Beschwerdemöglichkeiten, oftmals drei bis fünf Jahre, bis das Verbot einer Preisbindung erst wirksam wird. Bis dahin kann jedoch die Preisbindung nach Erlaß der Verfügung zu Lasten der Verbraucher praktiziert werden.

Auch das Institut der einstweiligen Verfügung hat nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht zu einer praktischen Verbesserung der Mißbrauchsaufsicht geführt. Einstweilige Anordnungen zur sofortigen Aufhebung mißbräuchlicher Preisbindungen wurden von den zuständigen Gerichten bisher noch niemals bestätigt.

Notwendige Konsequenzen

Über die politische Lösung der Preisbindung, über ihre Beibehaltung oder ihre Beseitigung, wird nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verbraucherfreundlichkeit entschieden werden. Für die Konsumenten bringt sie fast ausschließlich Nachteile, aber auch für den Handel ist sie heute nicht mehr existenznotwendig. Im Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes für das Jahr 1966 hieß es: „Der Handel, insbesondere der Einzelhandel, hat inzwischen große Rationalisierungserfolge erzielt... und ist nicht mehr so sehr davon abhängig, daß ihm die Preisbinder eine bestimmte Spanne zuweisen und sichern. Der Handel kann durchaus die Aufgabe, Preise verantwortlich zu bilden, wieder übernehmen⁶⁾.“

Da man sich auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur weitgehend über die Auswirkungen der vertikalen Preisbindung auf die Marktstruktur, die Gewinnspannen und die Endverbraucherpreise einig ist, bleibt zu hoffen, daß auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion die wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht durch ideologische Verbrämung und Polemik verzerrt werden.

⁶⁾ Bundestagsdrucksache V/1950, S. 3.