# Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung Erster Teil:

Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmungen und ihrer Organisationsformen

Herausgegeben von Julius Landmann





**Duncker & Humblot reprints** 

### Schriften

Des

## Vereins für Sozialpolitik.

176. Band.

Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

Berausgegeben von Julius Landmann.

Erfter Teil:

Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmungen und ihrer Organisationsformen.

Mit 8 Beiträgen.



Verlag von Duncker & Humblot. München und Leipzig 1932.

# Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

Herausgegeben von

Julius Landmann.

Erster Teil:

Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmungen und ihrer Organisationsformen.

Mit 8 Beiträgen.



Verlag von Duncker & Humblot. München und Leipzig 1932.



#### Nachruf auf Julius Landmann.

Um 8. November 1931 ift der Herausgeber dieser Untersuchungen, Julius Landmann, unerwartet schnell, unerwartet früh gestorben. Mit Landmann ist eine Persönlichkeit aus unserm Kreis geschieden, die in ihrer Eigenart, in ihrer tiesschürfenden wissenschaftlichen Arbeitseweise nicht leicht zu ersehen ist.

Landmann, am 6. August 1877 in Lemberg geboren, war deutschem Besen mehr ergeben als biele, die in unsern Gauen zur Welt kommen, durch ihre Ahnen seit Sahrhunderten mit ihnen verwurzelt sind. Eine heiße Liebe zum sittlichen Aufstieg der Menschheit, zur deutschen, zur westeuropäischen Kultur hat ihn durchflutet, hat ihn in jungen Jahren zu den Universitäten der Schweiz und des Reichs getrieben. Er besuchte zum Studium der Nationalökonomie, der Philosophie, der deutschen Literaturgeschichte wie des Staats- und Verwaltungsrechts die schweizerischen Universitäten Basel und Bern, die deutschen Uni= versitäten Würzburg, Göttingen und Riel. Nach seiner Promotion an der Universität Bern war er Affistent am Bolkszählungsburo des Kantons Basel-Stadt und Mitarbeiter bon Prof. Stefan Bauer bei der Bearbeitung des wissenschaftlichen Rachlaffes von Ernft Engel. Seine ersten größeren Arbeiten, die seit 1899 erschienen sind, waren den Fragen des Bankwesens, der Diskontpolitik, der Kreditorganisation ge= widmet. Landmann hat aber frühe ichon neben feinen literarisch=pad= agogischen Aufgaben eine erfolgreiche wirtschaftsberatende Tätigkeit in Basel ausgeübt. Er war Sekretär des Bankrates und des Bankaus= schusses der Schweizerischen Nationalbank und wurde mit der Leitung des Statistischen Buros dieser Bank betraut. Auch nach seiner Ernennung zum ordentlichen Professor der Nationalökonomie an der Universität Basel im Jahre 1910 hat er in den Jahren 1910—1914 für den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt eine größere Anzahl von Referaten erstattet. Von 1914 bis 1923 war Landmann Gutachter des Eidgenöffischen Volkswirtschaftsdepartements, von 1916 bis 1920 auch des Eidgenössischen Finanzdepartements. Die wertvollen ErgebVI Vorwort.

nisse seiner damaligen Arbeiten liegen teils in Form selbständiger Publikationen, z. B. über den schweizerischen Kapitalexport, teils als amtliche Veröffentlichungen bor, wie in den Gutachten zur Frage der bundesgesetzlichen Einführung von Stempelabgaben. Daneben war er in den Jahren 1919 bis 1922 für das Fürstentum Lichtenstein beschäftigt, in welchem er den Übergang von der Österreichischen Krone zur Schweizer Frankenwährung durchsühren half und an Stelle eines alten Ertragssteuergesetzes eine moderne Vermögens= und Erwerbs= besteuerung vorbereitete.

An der Universität Basel hat Landmann von 1910 bis 1927 als ordentlicher Professor mit großem Lehrersolg gewirkt. Er folgte dann dem Ruf auf das Ordinariat an der Universität Kiel, das er bis zu seinem Tode innehatte.

Landmann gehörte zu den befähigsten und gründlichsten Kennern des Geldwesens, der Bankpolitik und der Finanzwissenschaft. Als Forscher wie als Lehrer hat er sich in gleicher Weise bewährt. Er verfügte über ausgedehnte Literaturkenntnisse, war ebenso kritisch wie originell in seinen Anschauungen. Die Vielseitigkeit und Bedeutung seiner wissenschaftlichen Arbeiten, meist Sinzelstudien bemessenen Umfanges, läßt sich aus der von der Vereinigung der Sozial= und Wirtschaftswissenschaftlichen Hochschullehrer herausgegebenen Zusammenstellung: "Werdegang und Schriften der Mitglieder" vom Jahre 1929 (S. 134—136) und aus dem Nachtrag vom Jahre 1931 (S. 35) erkennen.

Landmanns Wirken und Wollen auf allen diesen Gebieten war reicher, als in einem kurzen Borwort geschildert werden kann. Was ihn vor andern auszeichnete, war sein vielseitiges Wissen, sein erstaunliches Gedächtnis auch für fernliegende, aber wesentliche Einzelsheiten, das besonders gern beim Anekdotischen haftete, seine umsfassende Kenntnis literarischer Belegstellen, wie seine starke Gestaltungskraft. Ein ausgesprochener Sinn für Gerechtigkeit war ihm eigen. Er hat stets seine ganze Persönlichkeit in allen Fragen eingesetzt, zu deren Lösung er zugezogen wurde. Landmann war ein ausgezeichneter Lehrer und ein ebenso guter weil kritischer Zuhörer, von dem jeder, der mit ihm in eine wissenschaftliche Aussprache kam, Anregung ershielt. Als ernster Gelehrter ist Landmann vorsichtig abwägend, den ganzen Umkreis der Probleme abtastend, an wirtschaftswissenschafts

Borwort. VII

liche Fragen der Bergangenheit wie unserer Zeit herangetreten. Seine objektive Einstellung eines unbefangenen Forschers hat er auch als Herausgeber dieser Untersuchungsreihe bewährt, deren Abschluß er nicht mehr erleben sollte.

Aus manchen Unterredungen der letten drei Jahre, aus umfangreichem Briefwechsel, zulett noch aus Unterhaltungen, die Landmann
mit mir am 4. September 1931 während seines letten Ausenthaltes
in Köln hatte, weiß ich, wie sehr ihn der Gedanke an die Forschungsarbeit, die er im Austrag des Bereins für Sozialpolitik leitete, gepackt hatte. Bei der Herausarbeitung der modernen Organisationsformen der öffentlichen Untersuchungen trat ihm immer wieder das
Problem vor Augen, das für ihn im Kern der Überlegungen stand:
Inwieweit vermag die heutige, die sogenannte kapitalistische Wirtschaftsordnung noch zu funktionieren nach der Fülle von Einbauten,
die aus staatlichen und sozialen Zielsetungen getroffen worden sind?
Daran schloß sich ihm die weitere Frage, welche Fortentwicklung gewünscht oder erwartet werden dürfe, wenn das Auswirken des heute
Gewachsenen und Gewordenen nicht mehr gesichert sei, wenn die
Reibungen zu groß würden.

Die Fülle von Einzelfragen, die sich ihm um die Kernprobleme herum kristallisierten, läßt deutlich sein Arbeitsplan erkennen, der diesem Band beigegeben ift. Welche Aufgaben die neuzeitlichen öffentlichen Unternehmungen im Staats= und Wirtschaftsleben heute zu er= füllen bermögen, läßt sich nach Landmanns Anschauung erkennen, wenn wir den bestmöglichen Aufbau, die erreichbare Zielsetzung, die unüberschreitbaren Leistungsgrenzen aufhellen. Landmann hat einen bedeutsamen Teil der aus den öffentlichen Unternehmungen erwachsenden Broblematik zur Erörterung gestellt. Er konnte sich nicht genug tun, immer erneut die eingenommenen Fragestellungen zu überprüfen, die eingelieferten Arbeiten in ihrem Wertgehalt zu durchleuchten, Umgestaltungen, Ergänzungen und Verbefferungen anzuregen. Von Sinauszögerungen bei Ablieferung der Artikel, bon Ausfall bon Mit= arbeitern nach wiederholten Terminverschiebungen fühlte er sich mehr als andere Herausgeber von Sammelwerken perfonlich getroffen. Hat ihn bei seinem höchsten Wollen gelegentlich Mutlosigkeit befallen, ob der weite Burf in geplantem Umfang gelingen werde, bedurfte er der Ermunterung und Zustimmung im Gespräch und in Briefen, fo hat doch schließlich für ihn die Genugtuung über Erreichtes überwogen.

VIII Borwort.

Es war ihm nicht mehr bergönnt, das Schlußwort zu den von ihm veranlaßten Untersuchungen zu schreiben und das Ergebnis der Einzelsarbeiten zu ziehen. Seine Herausgebertätigkeit, deren letzen Abschluß er nicht mehr erlebte und die sein Assistent Dr. Herbert Größ in danskenswerter Weise zu Ende führte, ist aber nicht umsonst gewesen.

Die Fragestellungen, die aus den von ihm herausgegebenen Unterssuchungsbänden uns vor Augen treten, werden in kommender Zeit immer wieder auftauchen, werden stets stärker unsere Aufmerksamkeit beanspruchen. Die von Julius Landmann angeregten Arbeiten werden allen dienen, die sich um zeitlebendige, derzeit alltäglich aufgerollte Brobleme von Staat und Wirtschaft mühen.

Röln, Dezember 1931.

Christian Eckert.

#### Urbeitsplan für den gesamten Schriftenband.

Von Julius Landmann.

Die öffentliche Unternehmung, in Deutschland wie in einer Reihe weiterer mittel= und westeuropäischer Wirtschaftsgebiete schon in der Borkriegszeit in rascher Ausbreitung begriffen, hat in den Kriegs- und Nachkriegsjahren sowohl infolge des zahlenmäßig stark vermehrten Umfanges der öffentlichen Unternehmungstätigkeit, wie namentlich infolge des Eindringens der "öffentlichen Sand" in Birtichaftszweige, die noch bor kurzem der privaten Unternehmung ausschließlich bor= behalten zu fein schienen, fortgesett wachsende Bedeutung gewonnen. Mit dieser neuen, seit der Beriode der Eisenbahnverstaatlichungen stärksten Expansion öffentlicher Unternehmungstätigkeit ging einher eine Neubelebung der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspoli= tischen Diskussionen ihrer Problematik: an Stelle der früheren, bis etwa 1910 die wissenschaftliche Interessenlage kennzeichnenden prinzipiellen Fragestellung nach der Berechtigung öffentlicher Unternehmungstätigkeit, find nun in das Zentrum der Diskuffion Fragen nach deren Struktur, Zielsetzungen und Leiftungsgrenzen getreten: welche Aufgaben hat die moderne öffentliche Unternehmung im modernen Staats= und Wirtschaftsleben zu erfüllen?, welche Organisations= formen haben sich in dem Sinne bewährt, daß fie die Eignung der

¹ Projessor Landmann hatte die Absicht, dem Schriftenbande ein Borwort vorauszuschicken, um in ihm die Fülle der Deduktionen und konkreten Ergebnisse, die im Berlaufe von saft drei Jahren von 26 Mitarbeitern herausgearbeitet wurden, shstematisch zusammenzusassen und auf die Hauptproblemgruppen auszurichten. Leider konnte er diese Absicht nicht mehr verwirklichen, da die Arbeiten an dem grundlegenden ersten Teil erst kurz vor Weihnachten abgeschlossen kurden. Da der vor Beginn der Untersuchungen von Professor Landmann versakte Arbeitsplan, der im Interesse des einheitlichen Ausbaus und der softematischen Ausrichtung der Beisträge auf das zentrale Problem der Organisationsformen den Mitarbeitern an die Hand gegeben wurde, das Berständnis von Zweck und Ausbau des gesamten Schristenbandes dem Leser erheblich erleichtern wird, sei dieser Arbeitsplan hier ohne Beränderungen oder Kürzungen wiedergegeben.

öffentlichen Unternehmung zur Erfüllung der ihr gesetzten Aufgaben steigern? und welche Grenzen sind der Erfüllung dieser Aufgaben im Rahmen der gegebenen politischen Bersassung und wirtschaftlichen Struktur gesetzt?

Der Gesamtausschuß des Bereins für Sozialpolitik hat in der Sitzung bom 12. September 1928 als nächstes Thema für die Arbeiten des Bereins auf finanzwissenschaftlichem Gebiete in Aussicht genommen: Untersuchungen über moderne Organisationsformen der öffent= lichen Unternehmung. Der finanzwissenschaftliche Unterausschuß hat in der Situng vom 15. September 1928 für die Festsetung des Arbeits= planes einen Sonderausschuß eingesetzt und den Unterzeichneten mit der Ausarbeitung des Planentwurfes wie mit der Leitung der Arbeiten betraut. Der Sonderausschuß setzt sich, nach erfolgter Kooptierung einiger weiterer Mitglieder, zusammen aus den herren: Dr. Gerh. Colm in Riel, Prof. Dr. R. Goldscheid in Wien, Minister a. D. G. Gothein in Berlin, Prof. Dr. J. Landmann in Riel, Prof. Dr. R. F. Mann in Köln, Prof. Dr. B. Moll in Leipzig, Prof. Dr. H. Kitschl in Basel und Prof. Dr. Man. Saizew in Zürich. Herr Prof. Dr. Schmalenbach in Röln, der bom finanzwissenschaftlichen Ausschuß als Mitglied des Sonderausschusses in Aussicht genommen war, hat die Annahme der Bahl abgelehnt, fich aber bereit erklärt, den Arbeitsplan mit dem Unterzeichneten perfönlich zu besprechen. Herr Prof. Dr. W. Lot in München hat jich bereit erklärt, die Arbeiten des Ausschusses mit Rat und Tat zu fürdern. Der borliegende Arbeits= plan wurde in der am 7. Märg 1929 in Berlin abgehaltenen Situng des finanzwissenschaftlichen Unterausschusses im einzelnen besprochen.

Wiewohl die Anregung zu dem in Aussicht genommenen Schriftenband vom finanzwissenschaftlichen Unterausschuß ausgegangen ist, und wiewohl der Bersuch, die gesamte Problematik der öffentlichen Unternehmung zur Diskussion zu stellen, schon im voraus des Mißerfolges gewiß wäre, werden sich doch die Untersuchungen zweckmäßigerweise nicht auf den spezifisch finanzwissenschaftlichen Problemgehalt des Themas beschränken dürsen. Unerläßlich erscheint die Erweiterung des Untersuchungsgebietes auf die Frage nach den Beziehungen zwischen den Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung und den Zwecken, die ihr im Rahmen des modernen Staats- und Wirtschaftslebens gesetz sind. I. Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unter= nehmung im Birtschaftsshiftem des Rapitalismus.

Einzuleiten wäre die Abhandlung mit einer historischen Untersuchung der bei der Herausbildung der öffentlichen Unternehmung wirksamen Joeologien und Interessen. Un eine folche anschließend gälte es, zunächst ohne Beschränkung auf den leitenden Gesichtspunkt bes Schriftenbandes: Organisationsformen, einerseits die Aufgaben, welche die öffentliche Unternehmung im Rahmen der modernen Finangs, Wirtschaftss und Sozialpolitik zu erfüllen hat, herauszus arbeiten, und andererseits zu untersuchen, wo die Grenzen liegen, bei deren überschreitung nicht mehr lediglich eine graduelle Berschiebung des Berhältnisses zwischen öffentlicher und bribater Unternehmungs= tätiakeit, sondern eine Wandlung im Charakter des Wirtschaftssystems vorläge. So wäre zum Beispiel zu fragen: welche Wirkungen eine zunehmende Ronzentration des Erwerbsbermögens im Besit der öffent= lichen Sand auf die für das Wirtschaftssystem des Rapitalismus tennzeichnende Schlüsselstung der Kapitaldisposition auslöst? welche Folgen die organwirtschaftliche Leitung eines dauernd wachsenden Teiles der Produktion für die Struktur der Wirtschaftsverfassung hat? und welche Anderungen in der jezigen Stellung des Staates als Mittler in wirtschaftlichen und sozialen Interessenkämpfen (Kartell= gerichtsbarkeit. Schiedsgerichtsbarkeit in Arbeitsstreitigkeiten usw.) sich bei fortgesetter Erweiterung des Umfanges öffentlicher Unternehmungstätigkeit ergeben?

Die weiteren Arbeiten hätten sich, unter Ausrichtung auf die in der ersten einleitenden Untersuchung entwickelte Zwecksetzung und Zweckbewegung, mit den verschiedenen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung zu befassen. Ist als Unternehmung jede Bereinigung persönlicher und sachlicher Produktionsmittel zur Bereitstellung von Sachgütern oder Leistungen, durch deren Berwertung im Markte ein Reinertrag erzielt werden soll, aufzusassen, so wird als öffentliche Unternehmung ein solcher Komplex von Produktionsmitteln dann zu gelten haben, wenn ein politischer Berband oder eine Mehrsheit politischer Berbände anders als lediglich durch das Mittel der Gesetzebung (zum Beispiel durch unmittelbare Untervordnung der Unternehmungsorgane unter den Willen der Berwaltungsorgane des politischen Berbandes, Bindung der Unternehmungsorgane durch Bes

stimmungen einer Konzession, auf Kapitalbeteiligung gegründete dosminierende Stellung des politischen Berbandes in den obersten Drsganen der Unternehmung usw.) einen maßgebenden Einfluß auf die Unternehmung auszuüben bermag, und die in der Unternehmung erzielten Gewinne ganz oder zum Teil in öffentliche Kassen fließen.

Hierbei wären als Organisationsformen die folgenden Thpen zu berücksichtigen:

- A. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung;
  - 1. die reine Berwaltungsunternehmung.
- B. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung,
  - 1. die verselbständigte öffentliche Unternehmung,
  - 2. die öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper,
  - 3. die öffentliche Unternehmung in privatrecht=' licher Form,
  - 4. die gemischtwirtschaftliche Unternehmung,
- privatrecht= liche Organi= sation.

öffentlich=

rechtliche Organi=

sation.

- B. 2-4 a. Unternehmung eines einzelnen politischen Berbandes,
- B. 2—4 b. Zweckverbandsunternehmung.

Die Thpologie der öffentlichen Unternehmungsformen ist geordnet nach dem Maße der Annäherung an die Selbständigkeit der privaten Erwerbsunternehmung. Jede dieser Organisationsformen gestattet, neben dem Erwerbszweck auch gemeinwirtschaftliche Zwecksetungen, wenn auch meist nur unter Einschränkung des Erwerbszwecks, durchszusehen. Wenn die gemeinwirtschaftlichen Zwecksetungen unter Hintanstellung des Erwerbszwecks überwiegen, liegt der Grenzfall der "Anstellung des Erwerbszwecks überwiegen, liegt der Grenzfall der "Anstalt" vor, dagegen der Grenzfall der bloßen Kapitalanlage, wenn der Erwerbszweck allein maßgebend ist und mit den üblichen Mitteln der Marktwirtschaft versolgt wird.

#### Die zweite Arbeit über:

II. Die Morphologie der Organisationsformen der öffentslichen Unternehmung sollte nicht so sehr die rechtliche, denn vielsmehr die wirtschaftliche, insbesondere die betriebswirtschaftliche Eigensart jeder dieser Organisationsformen untersuchen. Sie hätte vor allem den Thpus der öffentlichen Unternehmung gegen nur äußerlich ähnsliche, aber sowohl nach ihren finanzwirtschaftlichen wie nach ihren

volitischen Voraussehungen und Funktionen von der öffentlichen Unternehmung berschiedene Phänomene abzugrenzen (z. B. gegen die gemischtwirtschaftliche Unternehmung abzugrenzen die bloße Subbentionierung durch einen politischen Verband oder Mitwirkung eines folchen an der Sanierung einer privaten Unternehmung, auch wenn die Rapitalhingabe seitens des politischen Verbandes gegen übergabe von Aktien erfolgt; vorübergehende oder auch dauernde zum Zwecke der Kapitalanlage erfolgende Aktienbeteiligung eines politischen Verbandes an einer pribaten Erwerbsunternehmung usw.). Und sie hätte insbesondere zu prüfen, ob Beziehungen zwischen den Organisationsformen und bestimmten, der öffentlichen Unternehmung gesetzten Aufgaben, und ob erkennbare Beziehungen bestehen zwischen den Organisations= formen auf der einen und dem der öffentlichen Unternehmung gesicherten Mage bon Selbständigkeit gegenüber der öffentlichen Berwaltung und bon Unabhängigkeit gegenüber politischen Ginflüffen auf ber anderen Seite. Bierbei ware zu untersuchen, ob die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der öffentlichen Unternehmung, wiewohl in den wirtschaftspolitischen Diskussionen prinzipiell postuliert, in Wirklichkeit nicht etwa nur unter gang bestimmten Voraussetzungen den der Unternehmung gesetzten 3weden adaquat ift, wogegen unter bestimmten anderen Voraussehungen die Zwecksehungen der Unternehmung auch eine Ingereng der Organe der politischen Willensbildung erfordern.

Die beiden einleitenden Arbeiten würden die Grundlage bilden für drei Reihen von Monographien. Die beiden ersten Reihen follen

- A. die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Unterneh= mung an je einem thpischen Beispiel und
- B. Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung in bestimmten Gebieten der deutschen Wirtschaft konkret zur Darstellung bringen.

Diese Monographien sollten an den spezifischen Fragestellungen orientiert sein:

ad A. 1. Aus welchen finange, wirtschaftse und sozialpolitischen Moetiven ist die überführung in die öffentliche Hand erfolgt und welche Aufgaben hat die betreffende Unternehmung zu erfüllen?

XIV Urbeitsplan.

- 2. Welche Gründe waren für die Wahl der Organisationsform maßgebend? Ist die gewählte Organisationsform für die Ersfüllung der Aufgaben dieser Unternehmung besonders geseignet? Welche Einwirkungen ergeben sich aus der Wahl der Organisationsform auf die Wirtschaftsführung der Unternehmung?
- 3. Welche Besonderheiten weist die dargestellte Unternehmung auf (etwa hinsichtlich der Kapitalbeschaffung, der Preiß- oder der Tarisbildung, der Absatzerung, der Abschreibungen, der Absatzerung, der Abschreibungen, der Arbeitsbedingungen, der Gewinn- außschüttungen, der Möglichkeit steuerlicher Begünstigung oder der Beborzugung bei öffentlichen Lieferungen usw.) und bestehen Beziehungen zwischen diesen Besonderheiten und der Organisationsform?
- 4. In welchem Umfange und in welchen Formen wirken sich Expansionstendenzen aus (Konzernbildung, Angliederung bor- und nachgeordneter Produktionsstusen, zur Förderung des Absahes vorgenommene Angliederungen von Betrieben usw.) und welche Zielsehungen sind dabei maßgebend?

Wenn es sich zum Beispiel um Unternehmungen handelt, die bor allem im Dienste fiskalischer Zwecke stehen, ist zu prüfen, ob die geswählte Unternehmungsform die Erzielung eines maximalen Ertrages gewährleistet, gegebenenfalls warum? Wenn es sich um Unternehsmungen handelt, deren Aufgaben wesentlich wirtschaftss oder sozialspolitischer Art sind, ist zu untersuchen, auf welche Weise und in welchem Umfange die gewählte Unternehmungsform den öffentlichen Organen einen Einfluß auf die Wirtschaftsführung der Unternehmung in dem beabsichtigten Sinne auszuüben ermöglicht.

- ad B. 1. Welche Interessen haben zur Begründung und Ausbreitung der öffentlichen Unternehmung in diesem konkreten Gebiete der Wirtschaft geführt?
  - 2. Welche Leistungen und Mängel hat die öffentliche Unternehmungstätigkeit in diesen Gebieten der Wirtschaft aufzuweisen?
  - 3. Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Unternehmungstätigkeit, nicht bloß hinsichtlich der erzielten Kentabilität, und welche Besonderheiten weist die

- private Unternehmung in denjenigen Gebieten auf, in welchen die öffentliche Unternehmung dominiert?
- 4. Welche Organisationsform der öffentlichen Unternehmung ist in diesem Gebiete vorherrschend, und welches sind die Gründe ihrer Bevorzugung?

Bei der Untersuchung zum Beispiel der Leitungswirtschaft wäre zu fragen: inwiesern sich die öffentliche Unternehmung in ihren Zielssehungen von denen privater Unternehmungen innerhalb der Leitungsswirtschaft unterscheidet? warum die öffentliche Unternehmung in diesem Gebiete der Birtschaft besonders stark verbreitet ist? welche Borzüge gegenüber der privaten Unternehmung diese Entwicklung besünstigt haben? und welche Organisationssorm an dieser Entwicklung am meisten beteiligt ist? Die Untersuchung hätte außer der historischen Ableitung der gegenwärtigen Berhältnisse auch die aus den gegebenen Tatsachen ablesbaren Entwicklungstendenzen herauszuarbeiten.

- III. Als Monographien dieser beiden Reihen kommen in Betracht:
  - A. Zur Einleitung der Reihe: eine Monographie über die betriebswirtschaftliche Eigenart der öffentlichen Unternehmung in ihren verschiedenen Organisationsformen.
    - 1. Als Beispiel für eine reine Verwaltungsunternehmung: eine als solche organisierte Kommunalbank ober Sparkasse.
    - 2. Als Beispiel für eine verselbständigte öffentliche Unternehmung:
      - eine als jolche organifierte städtische Stragenbahn.
    - 3. Als Beispiel für eine öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper:
      - die Deutsche Reichspoft.
    - 4. Als Beispiel für eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung: die Badische Elektrizitäts=U.=G.
    - 5. Als Beispiel für eine öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form:
      - die Preußische Sütten= und Bergwerks=A.=G.

- B. Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete:
  - 1. der Leitungswirtschaft (Gas-, Basser- und Elektrizitäts- werke),
  - 2. der Industriewirtschaft (Aluminiumproduktion),
  - 3. der Wohnungswirtschaft,
  - 4. der Berkehrswirtschaft,
  - 5. der Bankwirtschaft,
  - 6. der Versicherungswirtschaft (unter Ausschluß der Sozialbersicherung).
- IV. Zum Gegenstand einer besonderen Untersuchung ist die fis = kalische öffentliche Monopolunternehmung zu machen. Die Untersuchung hätte sich nicht auf die finanzwissenschaftlichen Probleme dieser Kategorie öffentlicher Unternehmungen zu beschränken, vielmehr deren Auswirkungen unter sämtlichen volkswirtschaftlichen und finanze wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu behandeln. Die Untersuchung ist in Aussicht genommen am Thema: deutsche und österreichische Tabakwirtschaft, und soll als Beispiel für die siskalmonopolistische Bewirtschaftung wichtiger Massenberbrauchsgüter (Branntwein, Zündhölzer usw.) dienen.
- V. An diese Reihe von Monographien soll sich anschließen eine statistische Untersuchung:

über die Bedeutung der öffentlichen Unternehmungstätigkeit im Rahmen des deutschen Wirtschaftslebens und über den Anteil der einzelnen Organisationsformen an der Gesamtsheit der öffentlichen Unternehmungen (des Reiches, der Länder und der Gemeinden) in Deutschland.

VI. Eine dritte Reihe von Monographien soll die Berbreitung der einzelnen öffentlichen Unternehmungsformen im Auslande behandeln. In Aussicht genommen sind Monographien über:

- 1. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Sterreich.
- 2. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz (politische Demokratie und öffentliche Unternehmung).

- 3. Die Organisationssormen der öffentlichen Unternehmungen in Stalien (Fassismus und öffentliche Unternehmung).
- 4. Die deutsche öffentliche Unternehmung und die anglosames rikanische Public Utility Corporation.
- 5. Private und öffentliche Unternehmungen im Gebiete der Elektrizitätswirtschaft und des Eisenbahnwesens in Ranada.

VII. Abzuschließen wäre der Schriftenband mit einer Untersuchung über:

Reinerträge und Zuschußbedarf der öffentlichen Unternehmungstätigkeit in Deutschland und im Auslande. Aufgabe dieser Untersuchung wäre: die finanzwirtsichaftliche Bedeutung der öffentlichen Unternehmung, wie sie in den Leistungen an den öffentlichen Hauschalt und in dessen Beanspruchung zum Ausdruck kommt, herauszuarbeiten.

Soriften 176 I.

#### Inhaltsübersicht.

|   | Seite       |
|---|-------------|
| Vorwort: Nachruf auf Julius Landmann. Von Geh. Regierungsrat<br>Prof. Dr. Christian Eckert, Vorsigender des Vereins für<br>Sozialpolitik, in Köln   | v           |
| Arbeitsplan für den gesamten Schriftenband. Von Prof. Dr. phil., Dr. rer. pol, h. c. Julius Landmann  | IX          |
| I. Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. Grundsähliche Bemerkungen. Bon Prof. Dr. Eduard Seimann in Samburg   | 1           |
| II. Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtsichaftssyftem des Kapitalismus. Bearbeitet auf Grund der Ergebniffe dieser Schriftenreihe. Von Prof. Dr. Sans Ritschl in Basel                         | 35          |
| III. Die Morphologie ber Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung. Von Privatdozent Dr. Martin Lohmann in Riel .   | 81          |
| IV. Die Organisationsform der reinen Berwaltungsunternehmung.<br>Bon Stadtrat Dr. Sans Hoffmann in Riel   | 155         |
| V. Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Spartasse. Bon Bürgermeister a. D. Paul, Verbandsvorsigender des Spartassen- und Giroverbandes für Provinz Sachsen, Thüringen und Unhalt, in Magdeburg | 215         |
| VI. Der autonome Wirtschaftskörper. Die Deutsche Reichspost unter dem Reichspostfinanzgesetz. Von Dr. Siegfried Ermer in München  | 271         |
| VII. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung. Von Prof. Dr. Fris<br>Terhalle in Hamburg  | <b>32</b> 3 |
| VIII. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Die Preußische Bergwerks- und Sütten-UG. Bon Dr. Karl Bloch, Silfsreferent des Direktoriums bei der Preußenkasse, in Berlin .                             | 381         |

#### Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Rapitalismus.

Grundsätliche Bemerkungen.

Von

Prof. Dr. Eduard Seimann, Samburg.

Schriften 176. I.

#### Inhaltsverzeichnis.

|    | <b>0</b>  | Seite |
|----|---|-------|
| 1. | Begriffliche Abgrenzung                                       |       |
| 2. | Die Entstehung der öffentlichen Unternehmung                  | . 10  |
| 3. | Die Ergiebigkeit der öffentlichen Unternehmung                | . 15  |
| 4. | Die Geschäftspolitik der öffentlichen Unternehmung            | . 19  |
| 5. | Die öffentliche Unternehmung und die Entwicklungstendenzen be | 28    |
|    | Rapitalismus  | . 30  |

Vorbemerkung: Nach der Absicht des Herrn Herausgebers soll die Darstellung der modernen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung mit einer theoretischen Stizze ihrer Funktion im kapitalisstischen Wirtschaftsschstem eingeleitet werden. So dankenswert diese Abssicht ist, so stößt ihre Verwirklichung doch insofern auf eine große Schwierigkeit, als eine realistische Theorie — und nur um eine solche kann es sich handeln, weil eine abstrakte Kategorie der öffentlichen Unternehmung sinnlos wäre — die gesamten Tatsachen als Material benußen müßte, die erst im Folgenden ausgebreitet werden. Da übersdies die Literatur, abgesehen von reiner Diskription, sehr wenig bietet<sup>1</sup>, so muß diese Einleitung sich auf einige stizzenhafte Bemerkungen besichränken.

1. Der Begriff der öffentlichen Unternehmung muß für die Zwecke dieser Untersuchung so abgegrenzt werden, daß er jede wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand, also jede produktive Bereitstellung von Gütern und Leistungen gegen ein nach Möglichkeit gewinnbringens des Entgelt umfaßt. Die Gleichartigkeit der durch einen solchen Besgriff gedeckten Tatbestände wird im Schrifttum geleugnet, da das Finanzmonopol durchweg herausgenommen wird, während auch für den verbleibenden Rest Unterscheidungen gemacht werden, je nachdem

<sup>1</sup> Ausnahmen sind die scharssinnigen und lehrreichen Beiträge von Amonn und Engländer zum Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, serner die umfassend angelegte, obgleich nicht völlig durchgesormte Shstematik von Ernst Kretschmer, Der Staat als privates Birtschaftssubsekt (Berlag Annalen der Gemeinwirtschaft, Gens), vor allem aber Colms Bolkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Nicht eigentlich Theorie, wohl aber die lebendigste Darstellung bietet jetz Saizew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. — Nach Niederschrift der Arbeit erschien das vortresssliche Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, herausgeg. von Mendelssohn und Pahl; es gibt nicht nur eine übersichtliche und vermutlich vollständige Materialsammlung, sondern auch viele und tiese Einblicke in die Probleme.

ob es sich um Unternehmungen handelt, die in der Konkurrenz stehen oder eine Monopolstellung innehaben, je nachdem auch, ob die öffent= liche Unternehmung auf ausschließliche Erwerbszwecke abgestellt ist oder daneben noch anderen Absichten zu dienen hat. (Diese lettere Unterscheidung würde terminologisch wohl am besten durch den Gegen= sats der Benennungen Staatskapitalismus und Staatssozialismus zum Ausdruck gebracht werden, die in einer merkwürdig ungeordneten Weise durcheinandergehen. Bgl. darüber unten.) Nun ist die Unterscheidung zwischen Konkurrenz und Monopol zweifellos sehr wichtig und folgen= reich, kann aber niemals die Abdrängung des Unternehmungsbegriffs auf diese oder jene Seite rechtfertigen. Andererseits hat insbesondere die englische Theorie schon seit langer Zeit die Rasuistik der Monopol= preispolitik in der Beise entwickelt, daß die verschiedensten Absichten des Monopolisten zugrunde gelegt wurden, nicht etwa nur das auf Erzielung eines privatwirtschaftlichen Gewinnmaximums gerichtete Streben. überdies ift klar, daß eine eigentliche Betriebs= und Marktpolitik der öffentlichen Unternehmung an die Voraussetzung einer Monopolstellung oder mindestens einer relativen Monopol= stellung, wie 3. B. eines Differentialborsprungs, gebunden ist, außer in dem theoretisch denkbaren, praktisch aber bisher wohl nicht wirksam gewordenen Falle, wo gerade die öffentliche Unternehmung Träger der wirtschaftlichen Dynamik wäre; und auch dieser Fall kann unter die Kategorie des Differentialborsprungs einbegriffen werden. Die Grenzunternehmung des Marktberkehrs berfügt über keinen Spielraum für eine eigene Politik; sie unterliegt restlos dem Zwang des Marktes. Nach alledem gibt es also keine Möglichkeit, so zu verfahren wie Engländer, der die öffentliche Unternehmung dadurch charakterisieren möchte, daß sie die ihr offenstehende monopolistische Gewinnmöglichkeit nicht voll ausnutt; bei voller Ausnutung der Monopolstellung möchte er bom Finanzmonopol sprechen, beim Fehlen der Monopol= stellung von einer erwerbs= oder privatwirtschaftlichen Unternehmung der öffentlichen Sand. Die Tatsache, daß alle diese Unternehmungen im Marktverkehr stehen und mehr oder weniger abhängig bon ihm sind, begründet ihren Anspruch, als Unternehmungen anerkannt zu merben.

Immerhin ist die von Engländer gewollte Unterscheidung derjenigen Umonns vorzuziehen, der das Finanzmonopol von dem privatwirtschaftlichen Monopol der öffentlichen Unternehmung ganz loszureißen

wünscht, da bei jenem eine privatwirtschaftliche Tätigkeit nur der Form nach vorliege, das Wesen der Sache aber auf Steuererhebung hinaus= laufe. Diese Abtrennung des Finanzmonopols scheitert schon daran, daß man auch beim privatkapitalistischen Monopol von einer Besteue= rung der Verbraucher, bon ihrem Tribut an das marktbeherrschende Monopol sprechen kann. Die Analogie ist eine vollkommene auch nach der anderen Seite hin, weil das öffentliche Finanzmonopol dem Berbraucher grundsätzlich nicht mehr zumuten kann als das privatkapita= listische Monopol. Beide sind ja von den Wertschätzungen der Berbraucher für die dargebotene Ware oder Leistung abhängig, können also nicht etwa Steuern in der Weise eintreiben, wie der Staat als Hoheitsberwaltung das tut; indem sie die Steuerzahlung an die Inanspruchnahme ihrer produktiven Leistung anknüpfen, lassen sie dem Berbraucher immer die legitime Möglichkeit, auf die Fnanspruchnahme der produktiven Leistung zu verzichten und dadurch zugleich der Steuer= pflicht zu entgehen. Oder noch anders: beide verlangen für ihre Lei= stung ein gleichwertiges Entgelt — gleichwertig nicht unter dem Ge= sichtspunkt der Auswendungen, sondern der Wertschätzungen; das Emp= fangene muß das Opfer lohnen, der Nuten der Leistung muß den dafür gezahlten Gesamtbreis unter Ginschluß der Steuer mindestens aufwiegen, damit es zur Inanspruchnahme der Leiftung und zu der zugehörigen Steuerzahlung überhaupt kommt. Das Finanzmonopol ist also genau wie das privatkapitalistische Monopol und im Gegensat zur souveränen Steuererhebung der Bedingung unterworfen, daß es den zu Besteuernden eine bon ihnen als gleichwertig anerkannte Leistung bietet; es ift den Marktgesetzen unterworfen und daber seinem Besen nach bon den anderen öffentlichen Unternehmungen nicht berichieden.

Amonn scheint die von ihm gewünschte Unterscheidung auch damit begründen zu wollen, daß der Entstehungsgrund bei den berschiedenen Arten der öffentlichen Monopole ein berschiedener sei. In der Tat leuchtet zunächst ein, daß man einen Unterschied machen soll, je nachdem zur Errichtung eines Monopols, wie in sonstigen Fällen zur Erhebung der Steuer, die öffentliche Zwangsgewalt benutt wird, oder ob die Einnahme gang ohne Buhilfenahme der öffentlichen 3mangs= gewalt erzielt wird. Letteres wäre etwa bei einer gut rentierenden Konkurrenzunternehmung des Staates oder bei einer aus reinen Marktbedingungen erwachsenen Monopolunternehmung des Staates

der Fall. Eine nähere Prüfung zeigt aber die Undurchführbarkeit auch dieses Gedankens. Wenn die Errichtung der öffentlichen Monopol= stellung mittels der öffentlichen 3mangsgewalt eine besondere abgetrennte Rategorie des Finanzmonopols zum Unterschiede bon der privatwirtschaftlichen Unternehmung der öffentlichen Sand begründen soll, so bleibt für diese zweite, hier eigentlich interessierende Rategorie beinahe nichts übrig. Denn die staatliche Zwangsgewalt hat doch nicht nur das Branntweinmonopol errichtet, sie hat sich 3. B. das Wegerecht vorbehalten und auf ihm die Monopole der Verkehrsanstalten und der Berforgungsbetriebe begründet, und doch können unmöglich alle diese zu den Finanzmonopolen gerechnet werden. Andererseits unterscheiden sich diese öffentlichen Monopolbetriebe von privatkapitali= stischen Monopolbetrieben durchaus nicht etwa durch ihre Errichtung mittels der öffentlichen 3mangsgewalt. Privatkapitalistische Gisenbahn= oder Elektrizitätsmonopole beruhen genau ebenso wie die entsprechen= den öffentlichen Monopole auf dem Regal und dem Hoheitsakt der Konzession; und selbst im Bereiche der Industrie gibt es nur wenige pribatkapitalistische Monopole, die ohne die Zollhilfe der öffentlichen Awangsgewalt auch nur einen Tag bestehen könnten. Ganz zu schweigen bon denjenigen Kartellen, die nur der steuergesetzlichen Kontingen= tierung der Produktion ihre Lebensmöglichkeit auch in der Binnenwirtschaft berdanken, abgesehen bon der Abwehr ausländischer Ronkurrenz durch den Boll. Zweifellos ist der Monopolkapitalismus als Banges ohne die aktive Silfe der staatlichen Zwangsgewalt nicht denkbar: er kann niemals mit den Mitteln der ökonomischen Theorie allein, immer nur soziologisch-politisch erklärt werden. Die politische Bedingt= heit stellt daher kein unterscheidendes Merkmal für die besondere Gruppe öffentlicher Monopolbetriebe dar. Oder noch allgemeiner: das Borhandensein eines Monopols ist für die ökonomische Theorie einfach Datum, wird ihr mitgeteilt, ohne eine Erklärung dafür zu liefern. Ein natürlich begründetes Monopol, etwa an irgendeinem Rohftoff, unterscheidet sich für ihren Gesichtspunkt in keiner Beise bon einem politisch begründeten Monopol; insofern beide Monopol find, unterliegen fie den gleichen marktmäßigen Bedingungen der Monopolpolitik, sind in ökonomischer Hinsicht beide gleicher Art. Insoweit sie aber marktmäßigen Bedingungen unterworfen sind, sind sie bon Unternehmungen überhaupt nicht wesensberschieden.

Die bedeutsamen juriftischen Unterschiede zwischen einem Finang-

monopol, das eine Form der Besteuerung darstellt, und dem erwerbs= wirtschaftlichen Marktmonopol der öffentlichen Sand sollen damit keineswegs geleugnet werden; auch das daraus gewisse Bradunter= schiede ihrer ökonomischen Wirksamkeit hervorgehen können, muß eingeräumt werden. Um so wichtiger ift aber die Einsicht, daß diese Unterschiede juriftischer Natur sind und grundsähliche ökonomische Folgen jich nicht ergeben. Gegenüber dem Finanzmonopol wie dem Marktmonopol wird die Nachfrage im Falle ihrer überlaftung ein Ausweichen bersuchen, indem sie die benötigten, aber zu teuer angebotenen Güter oder Leistungen sich durch Eigenproduktion verschafft. Im Falle des Marktmonopols ift das erlaubt, weil die Eigenproduktion keinen Gingriff in den Markt darstellt; im Falle des Kinanzmonopols ist es natürlich berboten oder mindestens, im Sinne einer gleichmäßigen Belastung des durch Monopolisierung besteuerten Verbrauchs, an die Be= dingung einer Ausgleichsabgabe geknüpft, die dem Monopol den zugefügten Schaben ersett. Dennoch bleibt das Finanzmonopol bon der Elastizität der Nachstrage genau so abhängig wie das Marktmonopol und hätte im Falle der überspannung seiner Preispolitik genau so wie das Marktmonopol mit der Eigenproduktion der Verbraucher zu tämpfen, die ihm Konkurrenz bereitet und eben dadurch seine ökonv= mische Monopolstellung bedroht. Fllegale Konkurrenz ift für die juriftische Betrachtung illegal, für die ökonomische Betrachtung ift sie Ronkurrenz, obgleich ihre Illegalität unzweifelhaft durch Berichlechte= rung der Konkurrenzbedingungen einschränkend wirken wird. Auch das Finanzmonopol kann also die Elastizität der Nachfrage nicht unge= straft migachten; auch ihm gegenüber besteht die Möglichkeit für den überlasteten Verbraucher, sich durch Verzicht auf die Ware oder durch Eigenproduktion der Steuer zu entziehen, grundfählich nicht anders als gegenüber einem öffentlichen oder privaten Marktmonopol.

Wenn in der obigen Definition auf ein "nach Möglichkeit gewinn= bringendes Entgelt" berwiesen wird, so dient dieses Merkmal dem 3wecke, die öffentliche Unternehmung gegen die Anstalt abzugrenzen, die grundsätlich nur ihre Kosten oder nicht einmal diese zu decken braucht (Schule, Krankenhaus usw.). Das finanzielle Defizit kann hier durch Steuern wettgemacht werden. Die Grenze zwischen der Anftalt und der öffentlichen Unternehmung würde verwischt werden nur, wenn der Staat seine Ginkunfte ausschließlich aus wirtschaftlichen Unternehmungen unter Bergicht auf den Steuerweg bezöge. Gine folche Un-

nahme ift immer möglich, ohne daß fie bisher praktische Bedeutung erlangt hätte, auch ohne daß fie für irgendeinen Fall felbst der sozialiftischen Wirtschaft als notwendig gelten könnte. Denn immer wird der Staat sich mindestens subsidiär den Steuerweg für die Deckung seiner notwendigen Ausgaben offen halten muffen, so hoch er auch den Borteil der Deckung ausschließlich aus Unternehmungsgewinnen einschätzen mag. In der Tat erlaubt dieser Deckungsweg den Staats= bürgern, die Steuern auf die ihnen jeweils angenehmste Beise aufzubringen und sie je nach ihren individuellen Bedürfnissen auf die verschiedenen Wirtschaftsvorfälle zu verteilen. Dies ist nur eine Berallgemeinerung des Vorteils, der bon jeher den indirekten Steuern nachgerühmt wird, "unmerklich" zu sein. Freilich kann diese Berallgemeinerung nur für ein sozialistisches Gemeinwesen in Frage kommen, d. h. für ein solches, das die ganze Wirtschaft in der Hand hat, weil sonst eine Konsumberschiebung von den Erzeugnissen der öffentlichen Unternehmung zu den Erzeugnissen der privaten Unternehmungen den Staat um seine Einnahmen bringen könnte und ihn wieder auf den Steuerweg hinüberzwingen würde. In diesem Falle also der Staats= einnahmen ausschließlich aus Produktionserlösen würde der Unter= schied zwischen der öffentlichen Unternehmung und der Anstalt ber= wischt sein, weil die Finanzierung der Anstalt von dem Gewinn der Unternehmung und damit indirekt von der Marktkonstellation abhängig würde. Das Verhältnis wäre nicht anders, als es schon heute etwa innerhalb des Branntweinmonopols ist, wenn dieses neben fis= talischen auch volkswirtschaftlichen Zweden dient und etwaige Berluftgeschäfte durch Gewinne kompensieren soll, ohne Hoheitssteuern zu Hilfe zu nehmen. Da aber jener Fall nicht aktuell ist und es bermutlich auch in einer sozialistischen Wirtschaft nicht sein würde, so muß eine realistische Theorie die Unternehmung von der Anstalt abgrenzen, wie das auch im Schrifttum durchweg geschieht.

Freilich erwächst eine Schwierigkeit aus dem in sich keineswegs homogenen Inhalt des Begriffes der Anstalt. Wenn ihre Abgrenzung gegen die Unternehmung darin gegeben ist, daß diese einen Gewinn erstrebt, jene nur ihre Kosten decken oder auf einen Zuschuß angewiesen sein soll, so umfaßt der Begriff der Anstalt zwei finanzpolitisch sehr verschiedenartige Dinge. Man kann sagen, daß der Unterschied zwischen einem Zuschußbetrieb und einer kostendeckenden Anstalt, die also teinerlei Ansprüche an den Finanzminister stellt, größer ist als der

Unterschied zwischen der kostendeckenden Anstalt und der gewinnbringen= ben Unternehmung. Das gilt nicht nur für das finanzielle Ergebnis, fondern auch für die Geschäftspolitik, die auf das Ergebnis hinzielt. Wegen der immer mehr oder weniger großen Ungewißheit über die Bedarfslage kann auch der auf bloge Roftendedung eingerichtete Betrieb die Erzielung eines gewissen überschusses nicht leicht bermeiden, wenn er seiner Borschrift gemäß einen Fehlbetrag unbedingt vermeiden foll. Umgekehrt ift es für den Begriff einer öffentlichen Unternehmung als einer Unternehmung zwar notwendig, ihr die Absicht der Gewinn= erzielung zuzuschreiben: dennoch sprechen zwei wesentliche Argumente für ihre enge Nachbarschaft zu einer wirklich kostendeckenden Unstalt. Erstens ist es für jede private Unternehmung schon ein sehr befriedigendes Ergebnis, wenn ihr die wirkliche Kostendeckung (natür= lich immer unter Einrechnung des Zinses) gelingt; und praktisch kann es allzu leicht borkommen, daß trot entgegengesetter Absicht die Erträge der Unternehmung unter denen der Anstalt liegen. Schon aus diesem Grunde wurde die Unternehmung im Beginn dieser Unter= suchung dadurch definiert, daß sie ein "nach Möglichkeit gewinnbringen= des Entgelt" für ihre Leistungen verlangt — die Möglichkeit ist nicht immer gegeben. Ferner aber wird sich im weiteren zeigen, daß die öffentliche Unternehmung von der privaten dadurch unterschieden ist, daß sie auf erreichbare Gelderträge zugunsten wirtschaftspolitischer oder außer= und überwirtschaftlicher Zwecke berzichten kann, daß sie also — wirtschaftlich gesprochen — ihren Abnehmern freiwillig Teile ihres Ertrages überläßt. Sie würde aufhören, Unternehmung zu sein, wenn jie sich dadurch ohne Not in einen Zuschußbetrieb verwandeln ließe. Aber sie bliebe durchaus Unternehmung, wenn sie unter Berzicht auf fiskalische Ausnutung ihrer überlegenen Marktstellung mit ihren Breisforderungen bis zur bloßen Rostendedung hinabgeht. Der defini= torische Hinweis auf das "nach Möglichkeit gewinnbringende Entgelt" hat also einen doppelten Sinn: wie im Falle der privaten Unternehmung mag die Möglichkeit in der konkreten Lage durch ungunstige Marktgestaltung verschlossen sein; und abweichend von der privaten Unternehmung kann die öffentliche durch überragende wirtschafts= politische Erwägungen an der Berwirklichung der marktmäßigen Bewinnmöglichkeit berhindert sein. Bas für sie als Unternehmung möglich wäre, das wird für sie als öffentliche Unternehmung vielfach un= möglich. Aus diesem zweiten Grunde nähert sie sich nochmals sehr

stark der kostendedenden Anstalt. Will man einen Unterschied machen, so kann er nur dahin formuliert werden, daß die kostendedende Anstalt nach ihrem Begriff keinen Gewinn erzielen darf, während ein Gewinn der öffentlichen Unternehmung sehr erwünscht ist, immerhin aber diese Unternehmung im wirtschaftspolitischen Interesse an die Untersgrenze der bloßen Kostendedung hinabgehen darf.

2. Die Entstehung der öffentlichen Unternehmung ift ein hiftorisch= politisches Problem und kann mit den bloßen Mitteln der ökonomischen Theorie nicht beschrieben werden. Historisch ist der Umfang der staat= lichen Unternehmungen 3. B. durch den Krieg gewaltig ausgebehnt worden, da der Kriegsbedarf doch zum Teil nur durch staatliche Eigen= produktion im Augenblick sichergestellt werden konnte — man denke etwa an Aluminium. Aber dieser Hinweis genügt in keiner Beise, um Bestand und Ausdehnung der öffentlichen Unternehmungen zu erklären. Immer noch bliebe ja die Möglichkeit, daß nach dem Entfallen des Mriegsbedarfs auch die entsprechende Produktion wieder eingestellt worden wäre. Wenn das nicht geschehen ift, so muß der staatliche Ariegsbedarf offenbar durch einen privaten Friedensbedarf ersett worden und so die Umstellung und Fortbauer der einmal eingeleiteten Broduktion möglich geworden sein. Dann aber tritt erst recht das poli= tische Problem auf, warum der Staat unter bewußtem Verstoß gegen das privatkapitalistische Prinzip die betreffende Produktion auch dann in eigener Regie weiterbetrieben hat, als die ursprüngliche Rotwendig= keit und Rechtfertigung eines solchen Beginnens entfallen war. Nachdem nämlich ein normaler wirtschaftlicher Bedarf den abnormen ein= maligen Kriegsbedarf abgelöst hatte, waren die Bedingungen für private Rapitalanlage in der Aluminiumindustrie erfüllt, und unter diesem Gesichtspunkt stand also einem gewinnbringenden Verkauf der Muminiumwerke nichts im Bege. Der Beftand der öffentlichen Unternehmung kann also aus dem historischen Zufall des Kriegsbedarfs allein nicht erklärt werden.

Ein zweiter historischer Zufall hat wohl in noch stärkerem Grade auf die Entfaltung der öffentlichen Produktion eingewirkt: der Zusfall der technischen Entwicklung. Es ist unzweiselhaft falsch, auf eine notwendig monopolistische Entwicklung im Verkehrswesen und in der Praftversorgung zu verweisen, den beiden Hauptgebieten der öffentslichen Wirtschaftstätigkeit. Dabei ist vielmehr die Entwicklung des Transports von dem frei auf der Straße sich bewegenden Wagen zu

dem auf Schienen fahrenden Wagen borausgesett, ebenso die Entwicklung von der Kerze oder Öllampe, die keinerlei Tendenz zur zentralen Bewirtschaftung zeigt, zu der Beleuchtung mittels Gas oder Elektrizi= tät. In beiden Fällen also hat die technische Entwicklung solche Mittel der Bedürfnisbefriedigung geschaffen, die ihrer technischen Natur nach eine zentrale Bewirtschaftung fordern und daher das privatwirtschaft= liche Konkurrenzprinzip ausschließen und die Wahl nur zwischen öffent= lichem und privatem Monopol übrig laffen. (Oft ist auf den grundlegenden Unterschied zwischen den Transportbedingungen zu Baffer und zu Lande aufmerkfam gemacht worden, als auf den Erklärungs= grund für die gegenfätliche wirtschaftliche Organisation des Land= verkehrs und des Seeverkehrs. Die historische Zufälligkeit des Ergebnisses wird auch badurch unterstrichen, daß die neueste technische Ent= wicklung durchaus geeignet erscheint, dem seiner Natur nach monopolistischen Schienenverkehr durch das Kraftfahrwesen Abbruch zu tun.) In einem umfassenderen Zusammenhang zeigt sich immerhin, daß hier nur das Grundprinzip der modernen ökonomisch-sozialen Entwicklung sich in kleinerem Maßstab wiederholt: Wie die technische Entwicklung vom Handwerk zur Maschine überhaupt die Bucht des Kapitalfaktors und damit die Zusammenballung der Produktion im Großbetrieb und die Monopolisierungstendenz erst möglich gemacht hat, so geschah das= selbe nochmals durch eine Sonderentwicklung auf dem Gebiete des Berkehrswesens und der Kraftbersorgung. Das Zurudgehen auf die technischen Momente sprengt also den Rahmen der sonst üblichen Betrachtung keineswegs; ohne ein solches ist aber andererseits der Auftrieb der öffentlichen Wirtschaft nicht berftändlich.

Dennoch genügt auch der Hinweis auf die technische Entwicklung für sich allein nicht zur Erklärung: es kann nicht aus der technisch notwendigen Zentralisierung ohne weiteres auf die Notwendigkeit des öffentlichen Monopols geschlossen werden. Bekanntlich ist dies historisch meist geschehen und geschieht auch in der Gegenwart häufig. Es wird also aus der Unbermeidlichkeit des Monopols die Folgerung ge= zogen, daß der betreffende Wirtschaftszweig in die öffentliche Sand gehöre, offenbar, weil man die Ausbeutung durch das private Mono= pol fürchtet und die überlegene Wirtschaftsmacht politisch kontrollieren möchte. Die tatsächliche Entwicklung hat aber die Boreiligkeit dieses Schlusses in mehr als einer hinsicht gezeigt, so verständlich die Bejorgnis bor dem privatkapitaliftischen Monopol ift. Es wurde schon

oben erwähnt, daß gerade diese unvermeidlichen und für das moderne Leben bedeutungsvollsten Monopole auf das Wegerecht angewiesen sind und daher ohne Bewilligung durch die öffentliche Gewalt niemals ent= stehen können. Dann aber kann die Bewilligung an mehr oder weniger einengende Bedingungen geknüpft werden, deren Absicht und Wirkung dahin geht, die privatkapitalistische Ausnutung der Monopolstellung zu berhindern, z. B. dadurch, daß die Tarife genehmigungspflichtig gemacht ober daß die Gewinne nachträglich zugunften der öffentlichen Sand beschnitten werden. Von einer freien privatkapitalistischen Ausnütung diefer gefährlichsten Monopolstellungen ist auch dort meist nicht die Rede, wo sie nicht in die öffentliche Sand überführt sind. Ja, wenn es auf die Schonung der Berbraucher ankommt, so ist die bedingte und einschränkende Konzessionierung des privaten Kapitals un= zweifelhaft ein besseres Mittel als die übernahme des Monopols in die öffentliche Sand, die ihrerseits die Monopolstellung ungehindert ausnuten darf. In jenem Falle kommt es fast nie zu einer monopolistischen Ausbeutung, außer wenn der Staat sich an den Monopolgewinnen beteiligt; im zweiten Falle wird die monopolistische Ausbeutung um fo näher liegen, je größer die Finangnöte find. Gegen die Bulaffung und Kontrolle des privaten Monopols durch den Staat als den hüter der volkswirtschaftlichen Interessen und somit für die übernahme in die öffentliche Sand sprechen zwei gang andere Erwägungen. Erstens wird die unentbehrliche Ginschränkung der Gewinnmöglichkeiten durch die öffentliche Kontrolle die privaten Interessen und Energien lähmen, und der Betrieb wird schlechter geführt werden, als wenn die Früchte der Anspannung ihm voll zugute kämen; das heißt aber nichts anderes, als daß er zur Darbietung seiner Leiftungen mehr Produktivkräfte benuten wird als nötig, so daß die sonstige Ausstattung der Bolkswirtschaft Schaden leidet. Dies ift kein Sonderargument, sondern nur eine besondere Anwendung des allgemeinen Arguments gegen halbsvzialistische Planwirtschaftsentwürfe, die durch die unmittelbare Einwirkung der Staatshoheit die privaten Wirtschafts= impulse zu zähmen und zu lenken versuchen und dabei häufig den Marktgeseten nicht Rechnung tragen. Zweitens entgeht dem Staat, wenn er sich mit der Beschränkung und Kontrolle der privaten Monopolgewalt begnügt, eine grundsählich höchst wichtige Möglichkeit der Birtschaftspolitik. Der Monopolbetrieb in öffentlicher hand muß zwar nicht, kann aber immer anderen als bloß erwerbswirtschaftlichen

Bweden dienstbar gemacht werden, und dies ist seine eigentliche grundsätliche und arteigene Bedeutung. Die bloße Monopoletendenz aber in denjenigen Wirtschaftszweigen, die auf dem Wegerecht beruhen, ist für sich allein genommen noch kein ausreichender Ereklärungsgrund für die öffentliche Wirtschaft.

Bielmehr sind dazu zwei miteinander verknüpfte, aber nicht durchaus homogene politisch=soziologische Momente erforderlich: der Macht= wille der staatlichen Bürokratie und der sozialistische Auftrieb der Nachkriegszeit. Da der Sozialismus der Gegner der auf dem Privateigentum beruhenden Privatwirtschaft ist, erscheint jede Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft als ein Schritt auf seinem Wege, mindestens insofern, als durch einen Strukturwandel des Staates auch die Struktur der staatlichen Wirtschaftsbetriebe ohne weiteres ergriffen würde, während ein Zugriff darüber hinaus auf die Privatwirtschaft damit noch nicht ohne weiteres gegeben wäre. Auch spielen gewisse mehr oder weniger unklare Vorstellungen über den anarchischen Charakter der Bribatwirtschaft und die ordnenden Kunktionen der öffentlichen Sand hinein und lassen die öffentliche Unternehmung als den Ansatz einer geordneten, planmäßigen, krifenfreien Birtschaft erscheinen. All dies ist äußerst problematisch, wie weiterhin noch zu zeigen bleibt, ist aber nichtsbestoweniger bon Bedeutung für die Ausbreitung der öffentlichen Wirtschaft. Unbezweifelbar ift nur die negative Seite der Sache, die Burüdbrängung der privatkapitaliftifden Berrichaftsichicht, die Ginengung ihres Machtbereiches. In dieser Beziehung ist daber auch der Einwand gegen die öffentlichen Unternehmungen völlig verfehlt, daß, wenn fie ichlechter bewirtschaftet werben, als es in privater Sand der Fall wäre — und das wird dann meist angenommen —, ihre überlassung an die Bribaten unter gleichzeitig ftarkerer Besteuerung ber Bribaten für den Staat borteilhafter fein würde. Diefer Sat ift felbst in finanzieller hinsicht falich, außer bei fehr großen Unterschieden in der Ertragefähigkeit bon öffentlichen und pribaten Betrieben der gleichen Art; die Unterschiede müßten fo groß sein, daß der Gesamt= ertrag aus dem öffentlichen Betrieb hinter dem blogen Nettosteuer= aufkommen (unter Abzug der Erhebungskosten) aus dem Ertrag des privaten Betriebes zurückbliebe. Da die Steuer immer nur einen Bruchteil des Ertrages und Einkommens ausmacht, so wird diese Annahme in der Zeit der modernisierten öffentlichen Birtichaftsmethoden prattisch ziemlich bedeutungslos sein. überdies aber verkennt jenes Argument die politisch=soziale Absicht, welche mit der Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft verfolgt wird, nämlich die plutokratische Herrschaft zurückzudrängen.

Es fragt sich dann nur, zu wessen Gunften sie zurückgedrängt wird. Belches immer die Wirkung im weiteren politisch-soziologischen Busammenhang sein mag, unmittelbar bedeutet diese "kalte Sozialisie= rung" jedenfalls einen Machtzuwachs der Bürokratie, und zwar in um fo ftarterem Grade, je scharfer die Burokratie sich als eine besondere Gruppe im soziologischen Sinne abgrenzt und sich selbst als solche erfaßt. In der ersten Zeit nach der Staatsumwälzung war dies in geringerem Grade der Fall und das Bündnis zwischen Demokratie und Bürokratie gegenüber der kapitalistischen Plutokratie daher durch mannigfaches hinundherströmen der Rräfte auch real begründet. Je mehr die Bürokratie sich als Dienerin der Demokratie fühlt und demokratisch durchsett wird, um so mehr tatsächlich sozialistische Tendenzen können in der Ausbreitung der öffentlichen Unternehmungen gefunden werden. Andererseits wird das in dem Mage unmöglich, als die Bürokratie sich verselbständigt und abschließt und damit zum Träger und eigentlichen Nutnießer der Obrigkeitsideologie wird. In jener ersten Phase hat sie mit Hilse der Demokratie neue Positionen in der Wirtschaft errungen, die sie nun in der zweiten Phase auch gegen die Kon= trollansprüche der Demokratie verteidigt. Auch über diese Zusammen= hänge ist später noch zu sprechen: hier kam es nur darauf an, die sozio= logische Triebkraft der Bewegung bloßzulegen, wenn doch die ökonomischen Motive nicht genügen.

lichen Unternehmung ist vielmehr gerade das Versagen der demofratischen Kontrolle: liegt das aber bor, so findet der Selbständigkeits= drang der Bürokratie in der Verfügung über die öffentliche Unternehmung ein machtbolles Werkzeug einer unkontrollierten Politik, indem etwa durch Selbstfinanzierung heimliche Rapitalinvestitionen erfolgen, die öffentlich niemals gebilligt werden würden. Einkünfte aus der öffentlichen Unternehmung sind in solcher Lage geeignet, Regierung und Verwaltung von der parlamentarischen Kontrolle und dem parla= mentarischen Steuerbewilligungsrecht unabhängig zu machen. Daß diese Lage berfassungswidrig ift, spricht dort, wo sie besteht, nicht gegen ihre Tatfächlichkeit. Mit einiger übertreibung kann man dann fagen, daß in diefer Beziehung die öffentlichen Unternehmungen diefelben Funktionen erfüllen wie das alte Domanium, das den Landesherrn von seinen Landständen unabhängig machte. Im Falle der öffentlichen Unternehmungen ist der Vorgang aber um so leichter möglich, als auch die Demokratie aus den früher besprochenen Gründen ihnen Sympathien entgegenbringt. Das beruht natürlich zum Teil auf einem Mißverständnis, auch wenn man bon der politisch=soziologischen Analhse gang absieht und sich auf die ökonomische Analhse beschränkt: die Bobularität der öffentlichen Erwerbseinfünfte fteht in merkwürdigem Gegensatz zu dem ausgesprochenen Migtrauen gegen die indirekten Steuern, mit denen sie doch aufs nächste verwandt sind. Allerdings sett diese überlegung einen überdurchschnittlichen Gewinn aus den öffentlichen Betrieben voraus, der als verkleidete Steuer angesprochen werden kann; aber ein solcher muß ja vorliegen, wenn die Erwerbs= einkünfte für den öffentlichen Saushalt bedeutsam find.

3. Die Frage, ob die öffentliche Unternehmung der privaten gleich= wertig fei, muß jest anders beantwortet werden, als es noch bor furzer Zeit der Fall mar. Jede Strukturänderung der öffentlichen wie auch der privaten Unternehmung muß offenbar auch das Ergebnis eines Bergleichs zwischen ihnen verändern. Die tatfächliche Entwicklung aber hat zu einer fortschreitenden Unnäherung der beiderseitigen Strukturen geführt und damit dem ehemals fehr heftigen Streit die Grundlage entzogen.

Das entscheidende Moment in dieser Entwicklung ist das Vordringen der Aktiengesellschaft als der schlagkräftigften Form der Großunter= nehmung. Wie wenig selbstberftändlich bas ift, macht man sich am beften klar, indem man die engen Chancen bedenkt, die Adam Smith ver Aktiengesellschaft glaubte zugestehen zu dürfen. Weil sie die tatssächliche Ausübung der Unternehmerfunktion, die disponierende und leitende Tätigkeit von dem Kapitaleigentum trennt, darum erschien ihm die Aktiengesellschaft nur in solchen Bereichen anwendbar, wo es weniger auf die private Initiative und Clastizität ankommt, wo in erster Reihe Routine und Zuverlässigkeit gesordert werden. Smith machte also zwischen der auf dem Eigenkapital des Leiters beruhenden Einzelunternehmung und der privaten Aktienunternehmung genau den gleichen Unterschied, den spätere Zeiten zwischen der Privatunternehmung, sei es auch in Aktiensorm, und dem öffentlichen Wirtschaftssbetrieb zu finden glaubten. Beide Unterscheidungen sind durch die Entswicklung überholt.

Zunächst hat die Aktiengesellschaft sich gegenüber der Individual= unternehmung durchgesett, gerade auch in sehr spekulativen Wirtschafts= zweigen, indem sie das eigene Interesse ihrer Leitung an das Gewinn= interesse ihrer Kapitaleigentümer durch Tantiemen anknüpfte. Mag aber immerhin die Aktienunternehmung schwerfälliger sein als die Individualunternehmung und das Risiko eines auf Gehalt und Tantieme angestellten Direktors geringer als dasjenige bes Einzelunter= nehmers, so wurde dieser Nachteil doch jedenfalls dadurch weit überwogen, daß erst in der Aktiengesellschaft die Bucht des Rapitalfaktors unbeschränkt durch die Grenzen eines individuellen Pribatbermögens zur Geltung kam. Mit der Bergrößerung der festen Unlagen wuchs natürlich auch das Rapitalrisiko; darin aber lag ein starker Antrieb zur Berbandsbildung, die die Gefahren des Marktes abschwächte, die Sicherheit und die Sohe der Rapitalrentierung vergrößerte und die Anforderungen an die Elastizität der Leitung herabsetzte. Mit alledem war der Weg zur Bürokratisierung der Pribatunternehmungen beschritten und mußte, wie bereits gesagt, verfolgt werden, weil diese Bürokratisierung nur die Rehrseite der kapitalmäßig so entscheidend gunstigen Entversönlichung der Unternehmung ist. Der gleiche Bor= gang wie im Bettbewerb zwischen Sandwerk und Fabrik, zwischen Rleinbetrieb und Großbetrieb wiederholt sich, margisch gesprochen, auf höherer Stufenleiter: ber Mangel an perfonlicher Interessiertheit und Elastizität wiegt nicht ebenso schwer wie der Borteil der zusammengeballten Kapitalwucht und der Heranziehung weiteren Kapitals über jede individuelle Bermögensgrenze hinaus gemäß den Erforderniffen der Produktion. D .h. nicht, daß nicht auch heute, ja gerade heute,

Raum für die Wirksamkeit hervorragender Unternehmerpersönlichkeiten wäre: wo es gelingt, den ungeheuren Apparat einer modernen Große unternehmung mit einem schöpferischen Willen zu durchdringen, muß die Wirkung außerordentlich sein. Aber in Ermangelung der Genies behilft sich die Großunternehmung mit der strengen Methodisierung und Rationalisierung sogar der eigentlichen Phantasietätigkeiten, des Ersindens und Organisierens. Es kann keine Rede davon sein, daß die heutige Leistung der leitenden Instanzen ebenso hoch über der früheren stände, wie der Machtbereich inzwischen gewachsen ist: die Differenz wird durch bürokratische Routine ausgefüllt. Dies haben Sombart und Schumpeter unwiderleglich dargetan?. Damit hat die private Unterenehmung sich in ihrer Struktur dem Staatsbetrieb sehr stark genähert.

Seinerseits aber hat der Staatsbetrieb sich in seiner Struktur der privaten Unternehmung genähert, und zwar durch die Umwandlung seiner bürokratischen Organisation in eine kapitalistische gerade auf der Grundlage der Trennung von Leitung und Eigentum, also borwiegend in der Form der Aktiengesellschaft oder der G. m. b. H. Diese Entwicklung war offenbar vorgezeichnet, wurde aber besonders dadurch gefördert, daß die Sozialisierungskommission an dem überkommenen bürokratischen Staatsbetrieb schärfste Kritik übte und seine kapitali= stische Umformung forderte, sowohl hinsichtlich der Buchführung als auch der perfönlichen Organisation und Interessierung. Dies liegt ganz und gar in der grundsätlichen Linie des Sozialismus, der ja des Kapitalismus als einer notwendigen Durchgangsstufe bedarf und sich auf die technisch-organisatorischen Errungenschaften des Kapitalismus stütt, daher auch traditionale Hemmungen der wirtschaftlichen Rationalität beseitigen muß. Für die so erreichte Stufe in der Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen ist die mehrdeutige Bezeichnung Staats= Kapitalismus durchaus am Blate, da nun die öffentlichen Unternehmungen die gleiche Form wie die privaten aufweisen. Freilich darf man der Analogie nicht zuviel zumuten, darf über ihr jedenfalls die Berschiedenheiten in der Zwecksetzung nicht verkennen, da die öffentliche Unternehmung keineswegs nur die erwerbswirtschaftlichen Absichten und Wirkungen aufweist, durch die die Bezeichnung als staats= fapitalistische Unternehmung gerechtfertigt würde. Unter diesem weiter= gehenden Gesichtspunkt würde das Finanzmonopol allein als eine

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Bgl. die ausgezeichnete Studie über "Industriebürokratie" von v. d. Gablentz. Schmollers Jahrb. Bd. 50, 1926.
Schriften 178. I.

fapitalistische Unternehmung des Staates anerkannt werden können. Jedenfalls aber ist die Verwendung des Wortes staatskapitalistisch für die öffentliche Aktiengesellschaft sehr viel eher möglich als die Berwendung des Wortes staatssozialistisch für die vorhergehende, rein bürotratische Organisation des öffentlichen Wirtschaftsbetriebes. Vollends wird die Terminologie nicht nur parador, sondern sinnwidrig, wenn Goldscheid in einer seiner um die Finanzsoziologie verdienten Schriften den Erfat des früheren "fiskalischen Staatssozialismus" durch einen "fozial orientierten Staatskapitalismus" fordert. Diese Terminologie leat die Annahme nahe, die gerade nicht im Sinne ihres Urhebers liegt: daß als kapitalistisch eine geeignete, als sozialistisch eine ungeeignete Form des Wirtschaftens bezeichnet werden foll. Worauf es ankommt, das ift die Aneignung rationaler Birtschaftsformen durch den Staat, wie sie durch die Entpersönlichung, durch die von Sombart so genannte Bergeiftung der Betriebe möglich geworden ift. Der öffent= liche und der private Betrieb, die ursprünglich außerordentlich ber= schieden und auch berschiedenwertig für die 3wede der Produktion waren, sind in ihrer Entwicklung aufeinander zugegangen und haben sich etwa in der Mitte der ursprünglichen Entfernung getroffen. Für einen allgemein-gültigen Wertunterschied zwischen ihnen in Sinsicht auf die Produktivität gibt es keinen Grund mehr, und wo ein solcher doch gesucht wird, spielt sehr wahrscheinlich ein unbewußtes politisches Borurteil mit hinein. Insbesondere der beliebte Hinweis auf die partei= politischen Einflüsse in den Aufsichtsräten der öffentlichen Unternehmungen trägt nicht weit. Jene Ginfluffe haben gewiß zu einem Teile eine Analogie an den Cliquenkämpfen in den pribaten Aufsichtsräten; insoweit sie aber darüber hinausgehen, zeigen sie in der Hauptsache nicht die Minderwertigkeit, sondern die Andersartigkeit der öffentlichen Unternehmung, ihre Ausrichtung auf zum Teil andere 3wede an.

Freilich entsteht gerade in diesem Zusammenhang eine Schwierigsteit, die der auf volkswirtschaftliche Zwecke gerichteten Unternehmung zum Unterschiede von der bloß erwerdswirtschaftlichen, sei es öffentslichen, sei es privaten Unternehmung, eigentümlich ist. Wenn in der privaten Aktiengesellschaft der angestellte Leiter durch Tantiemen am Kapitalertrag interessiert wird, so ist dabei mit Recht vorausgesetzt, daß die erwerdswirtschaftliche Leistung in den beiden für den Erfolg entscheidenden Richtungen, nämlich in marktmäßigskommerzieller und in betrieblichsorganisatorischer Hinsicht, ihren genauen Ausdruck in der

böhe des Rapitalertrages findet. Die Tatsache der Elementareinflüsse (im weitesten Sinne dieses Wortes, so daß alle nicht boraussehbaren und nicht beeinflußbaren Momente eingeschloffen sind) beweist nichts dagegen; das Einkommen des angestellten Leiters schwankt nun genau ebenso wie ehemals das Einkommen des Individualeigentumers mit dem Rapitalertrag. Diese Möglichkeit geht berloren, sobald der öffent= lichen Unternehmung neben oder vor der erwerbswirtschaftlichen Aufgabe noch volkswirtschaftliche Aufgaben gestellt werden. Die erwerbewirtschaftliche Leiftung kann beshalb am Geldertrag abgelesen werden, weil der Geldertrag der Zweck der Erwerbswirtschaft ist; einen ahn= lich eindeutigen Makstab für die Güte der volkswirtschaftlichen Leistung kann es offenbar nicht geben, und mit dem Makstab entfällt auch der entsprechende Anreiz. Aber es wurde schon gesagt, daß darin nicht eine Minderwertigkeit, sondern eine Andersartigkeit des öffentlichen Be= triebes zum Ausdruck kommt, obgleich es insoweit freilich wahr bleibt, daß immer ein Unterschied zwischen privater und öffentlicher Wirt= schaft besteht. Wenn man darin eine Gefahr feben will, daß es für Leistungen dieser Art einen Geldmaßstab so wenig gibt wie für wirt= schaftspolitische Leistungen überhaupt, so liegt diese Gefahr doch in der Natur der Sache und fordert nur um so mehr ihren Ausgleich, gerade auch im Interesse des tüchtigen Leiters, durch einen genauen Einblid einer möglichst gut geschulten Offentlichkeit in jo berwidelte Birtschaftsvorgänge. Andererseits ift mit dem Auftreten des Monopols auch für die Privatwirtschaft der Zusammenhang zwischen der Söhe des Kavitalertrages und der Güte der Leistung unterbrochen oder kann es jedenfalls sein. Bollends dort, wo etwa ein privates Gifen= bahn= oder Elektrizitätsmonopol durch staatliche Aufsicht an der vollen Ausnützung seiner Stellung berhindert wird, kann die Leiftung bes Leiters nicht am Rapitalertrag abgelesen werden: sie kann um ihre geldliche Auswirkung gebracht sein, während im Falle des ungehinderten Privatmonopols und des erwerbswirtschaftlichen Staatsmonopols bereits eine durchschnittliche Leistung einen überdurchschnittlichen Ertrag bringen mag. Es geht nicht an, die öffentliche Unternehmung mit denjenigen Mafftaben zu meffen, die felbst für den Privatkapis talismus nur unter der Boraussehung der Konkurrenz gelten und da= her heute vielfach außer Rraft gesett find.

4. Diese überlegungen führen zu der entscheidenden Frage nach der Stellung und dem Funktionieren der öffentlichen Unternehmung im

Rahmen des kapitalistischen Marktes. Sie ist entscheidend für die Beurteilung ihres Wesens und ihres etwaigen Unterschiedes zu der privatskapitalistischen Unternehmung. Zwar besteht noch die zweite Möglichskeit, daß sie sich durch ihre innere soziale Struktur unterscheide, gleichsam durch ihre Verfassung und die Form ihrer Willensbildung, wie das unzweiselhaft ja in mehr oder weniger starker Ausprägung der Fall ist. Aber insoweit dieser innerbetriebliche Unterschied sich ökonomisch äußern soll, ist er auch wieder von der Stellung der öffentslichen Unternehmung im Markte abhängig.

Die nächstliegende Methode, um an die Frage heranzugehen, ist die Untersuchung der berschiedenen Marktkonstellationen, in denen die öffentliche Unternehmung sich befinden kann. Bon ihnen ist der Spielraum für eine selbständige und unter Umständen arteigene Beschäftspolitik der öffentlichen Unternehmung bestimmt und kraft des angedeuteten Zusammenhanges auch der Spielraum für ihre innere Betriebsvolitik menigstens in ökonomischer Sinsicht. Es ift aber bon bornherein klar, daß bon einer eigentlichen Preispolitik, bon einem freien Ermessen über die Geschäftsgebarung nur bei einer, sei es auch begrenzten Monopolstellung die Rede fein kann. Dies ist ja das Befen und geradezu der Begriff der Konkurrenz, daß sie dem in ihr Stehenden als eine übergreifende und unbeeinflußbare Gewalt erscheint, deren Geboten er unterworfen ist. Insoweit also öffentliche Unternehmungen im Rahmen einer wirklichen freien Konkurrenz arbeiten, ist ihnen ihr Berhalten borgeschrieben und ein Spielraum nicht eingeräumt. Freilich wird ein folder Fall felten fein, weil die öffentlichen Unternehmungen entweder für sich allein monopolistisch zu sein pflegen oder als Konkurrenten in kartellierten Wirtschaftszweigen (z. B. Bankwesen, Bergbau) an einem privatkapitalistischen Monopol beteiligt sind; oder endlich, sie haben zwar Konkurrenten neben sich, sind aber innerhalb des Gefamtmarktes genügend stark, um den Spielraum eines "unvollständigen Monopols" innerhalb eines "monopolistischen Wettbewerbs" zu genießen.

Eine Zwischenstellung zwischen den beiden extremen Fällen der Konsturrenz und des Monopols nimmt für die Zwecke dieser Untersuchung die Ausstatung der öffentlichen Unternehmung mit einem Differentials vorsprung vor ihren Konkurrenten ein. Von einer eigentlichen Preispolitik ist wieder keine Rede, wenn es sich um eine durchgreifende Konkurrenz handelt, die der öffentlichen Unternehmung eben nur eine

Differentialrente zuspült; insoweit dies aber regelmäßig und aus natürlichen Urfachen der Fall wäre, könnte von einer relativen Monopolstellung gesprochen werden und diese zwar nicht für die Preis= politik nach außen, wohl aber für die innere Betriebspolitik ausgenutt werden. Es wäre in einem solchen Falle also möglich, auf den übergewinn gang oder teilweise zugunften der Betriebsmitglieder zu ber= zichten, etwa eine vorbildliche betriebliche Sozialpolitik damit zu finan= zieren. Die Differentialrente würde damit natürlich nicht berschwinden, sie wäre vielmehr von dem an sich bezugsberechtigten Rapital= eigentümer, dem Staat, an die bon ihm Beschäftigten weitergegeben. Ob ein solcher Borgang Berechtigung hätte, kann nicht allgemein ent= ichleden werden, und insbesondere ist es gerade bom kapitalistischen Gesichtspunkt ber privaten Interessenwahrnehmung aus unmöglich einzuwenden, daß für die Befferftellung einer zufälligen Betriebs= belegichaft, für ihre Heraushebung aus der Lage der Arbeiterschaft im Ganzen, kein Grund borliege. Dieses Argument hatte unter Um= ständen eine gewisse Kraft in sozialistischen Gedankengängen, welche für die Solidarität in der Arbeiterschaft bei ftarker Differenzierung in der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Belegschaften besorgt sein tonnten. Lom Standbunkt einer konfequenten fabitaliftischen Theorie aus ift es durchaus gleichgültig, welchen zufälligen Ginzelpersonen ein "arbeitslojes" Differentialeinkommen zufließt, und das Argument er= weift fich baher im Grunde als ein folches ber kapitaliftischen Solidari= tät, die bon der Befferstellung der Belegschaft im öffentlichen Betrieb eine wachsende Popularität des öffentlichen Betriebes befürchtet.

Eine solche wachsende Popularität könnte unter Umständen nicht nur politisch, sondern auch unmittelbar ökonomisch bedeutsam werden, solange der öffentliche und der private Betrieb nebeneinander stehen und nicht nur zum politischen Bergleich heraussordern, sondern sich auch unmittelbar auf dem Markte messen. Ein Entgegenkommen an die Belegschaft unter Auswendung von Kosten kann das Mittel einer weitschauenden, rein geschäftlich eingestellten Politik sein, dann nämslich, wenn dadurch die besten Arbeitskräfte herbeigelockt und in der Endwirkung der ursprüngliche Borsprung durch den weiteren Borssprung einer überdurchschnittlichen Arbeiterqualität vergrößert wird. Dieser Beg ist natürlich nicht etwa der öffentlichen Unternehmung vorbehalten, ja er ist im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmung mungen bisher nicht diskutiert worden. An zwei ganz entgegengeset

eingestellten Privatunternehmungen kann er studiert werden. Es steht außer Zweifel, daß die Monopolstellung, deren die Firma Karl Zeiß sich seit Sahrzehnten erfreut, zwar auf ihren technischen Errungenschaften beruht, wohl aber durch ihre betriebliche Sozialpolitik ge= ftärkt und gesichert wurde, weil keine andere Kabrik über einen ahnlich qualifizierten Arbeiterstamm verfügt. Und was von Abbe in sozialer Gesinnung durchgeführt wurde, das findet sich unter rein geschäftlichen Gesichtspunkten wieder bei Ford, deffen Lohntheorien einen wichtigen Bestandteil seiner literarischen Geschäftsreklame ausmachen. Gine allgemeine Lohnerhöhung in der ganzen Wirtschaft würde gerade Fords Absat ruckartig erweitern, weil zahlreiche Arbeiter in den Vereinigten Staaten dadurch in den Stand geset würden, sich einen billigen Rraftwagen unter erleichterten Zahlungsbedingungen zu kaufen. Bleibt aber die Lohnerhöhung auf den Fordschen Betrieb beschränkt — und dieser Fall allein interessiert im Zusammenhang der betrieblichen Sozialpolitit -, fo bewerben sich die qualifiziertesten Arbeiter um Beschäftigung in dem beborzugten Betriebe, und der ungeheuerliche Ausnutungsgrad des Arbeitsbermögens in den Fordfabriken spricht für die geschäftliche Rentabilität eines folden Verfahrens. Unalog alfo könnte auch eine öffentliche Unternehmung ihre Differentialrente zur Bergrößerung ihres geschäftlichen Borsprungs in betriebliche Sozial= politik investieren.

Bei alledem ist aber bon einer eigentlichen Preispolitik noch nicht gesprochen worden; sie fest, wie bereits gefagt, eine eigentliche Monopolitellung voraus, wenn diese auch begrenzt sein kann, es aber gerade im Falle der öffentlichen Unternehmung häufig nicht ist. Insoweit unmittelbar volkswirtschaftliche, wirtschaftspolitische und nicht bloß erwerbswirtschaftliche Zwecke mit der öffentlichen Unternehmung verfolgt werden, ist dafür eine Monopolstellung erforderlich. Allenfalls könnte man sagen, daß auch die Teilnahme an einem privatfapitalistischen Rartell wirtschaftspolitische Bedeutung gewinnen könne, und in der Tat wurde der Eintritt etwa der staatlichen Bergbaubetriebe in die Bergbaukartelle häufig damit begründet und gerechtfertigt, daß sie in den Kartellen einen mäßigenden Einfluß ausüben sollten. Aber wofern nicht gerade eine perfonlich oder geschäftlich überragende Stellung innerhalb des Berbandes erreicht wird, ift nicht recht zu seben, wie ein folder Einfluß eines einzelnen Berbandsmitgliedes gedacht ift, da es sich in hoffnungsloser Minorität befindet; und alle Erfahrungen mit der öffentlichen Beteiligung an den privaten Kartellen sprechen für die Annahme, daß die Leiter der öffentlichen Unternehmungen die Berbandspolitik durch dick und dünn mitmachen und sich in ihr noch durch besondere Energie auszeichnen, als ob sie sich vor ihren privatkapitalistischen Kollegen als vollbürtige Unternehmer legistimieren wollten.

Derjenige Fall also, auf den es für eine volkswirtschaftliche Politik der öffentlichen Unternehmung ankommt, und der bei den wichtigsten öffentlichen Unternehmungen tatfächlich vorliegt, ist das öffentliche Monopol. Seit langem hat die englische Theorie die Monopolpolitik unter verschiedenen Voraussekungen hinsichtlich der Gewinnabsicht untersucht: also nicht nur in dem normalen erwerbswirtschaftlichen Falle der auf höchsten Gewinn gerichteten Absicht, sondern auch unter der Annahme, daß der Gewinn teilweise oder ganz den Berbrauchern überlassen werden soll. Die Berbraucher befinden sich dann keines= wegs in derselben Lage, als wenn Konkurrenz herrschte, da doch die einheitliche Organisation des Monopol's gerade in den technisch auf das Monopol hindrängenden Wirtschaftszweigen Rostenersparungen erlaubt, die der Konkurrenz unzugänglich sind. Gin auf die Interessen der Berbraucher bedachtes Monopol kann daher erheblich mehr leisten. als sonst geleistet werden würde. Freilich ist der volkswirtschaftliche Erfolg, den die öffentliche Unternehmung auf diese Weise erzielen würde, an ihren eigenen Geschäftsergebnissen gerade nicht erkennbar, und es entfällt der geldliche Maßstab für die Güte der Leistung, über den die erwerbswirtschaftliche Unternehmung verfügt und den sie zum Ansporn der Leistung benutt. Ob und inwieweit etwa ein Bergleich zwischen verschiedenen regionalen Stromtarifen einen Ersatz bieten könnte, hängt im einzelnen Fall von den Unterschieden der natürlichen Produktionsbedingungen ab.

über diese Möglichkeit hinaus führt die weitere Möglichkeit einer differenzierten Monopolpreispolitik. Am bekanntesten ist sie bei den großen Eisenbahnnehen, die eine regionale Differenzierung zugunsten der von Natur benachteiligten Landesteile erlauben und die etwaigen Zuschtsse aus den überschüssen der bessertelten Landesteile finanzieren. Es ist klar, daß verschiedene Einzelunternehmungen für die einzelnen Landesteile nicht mit der gleichen Wirkung arbeiten könnten, daß insbesondere der ärmere Landstrich auch nur schwächere Verkehrseinrichtungen tragen könnte und dadurch noch weiter zurückliebe.

Dies alles ift fehr bekannt, und es ift wiederum flar, dag bei folder Berwendung der Monopolgewinne der geldwirtschaftliche Magstab für die Gute der Leiftung versagt. Wie im Falle der betrieblichen Sozials politik die Arbeiter, fo würden hier die Abnehmer oder eine Gruppe der Abnehmer eine indirekte Subvention aus öffentlichen Mitteln erhalten, wenn ihnen die öffentliche Leiftung unter dem Rostenwerte dar= geboten wird. Fraglich kann höchstens der Grad und die Berechnungs= art der Subvention sein. Bom Standpunkt des Berbrauchers aus mußte man annehmen, daß das Defizit gegenüber den Roften den Betrag der Subvention ausmacht, wie denn Roftendedung immer wieder als der gerechte Magstab bei der Inanspruchnahme einer wirtschaft= lichen Leistung erscheint. Bom Standpunkt des Produzenten aus aber ließe sich auch die Meinung bertreten, daß als Subbention der größere Betrag erscheint, um den das tatfächliche Betriebsergebnis hinter dem möglichen Ergebnis einer rein erwerbswirtschaftlichen Monopolpolitik zurückbleibt. Dies wäre wohl auch die Betrachtungsweise, aus der der Borteil eines öffentlichen Monopols bor einem privaten Monopol in der gleichen Lage abgelesen werden könnte.

Dabei find bisher nur die unmittelbaren Wirkungen ins Auge ge= faßt; es dürfen aber auch die dynamischen Fernwirkungen gerade bei jo bedeutsamen Birtschaftszweigen nicht außer Betracht bleiben. Aber sie kann Eindeutiges natürlich nicht gesagt werden. Dasjenige aber, was für die kurzfristige Betrachtung als ein finanzielles Opfer im volkswirtschaftlichen Interesse erscheint, kann sich für eine weiter= schauende Betrachtung wieder sogar geschäftlich rechtfertigen, ähnlich wie das borfin an dem Beispiele der betrieblichen Sozialpolitik gezeigt wurde. Es ist ja bekannt, daß z. B. auch private Bahnunternehmungen in größtem Stile regionale Subventionen bezahlt haben, wenn fie hoffen durften, durch solche Inveftition die Wirtschaftskraft des unterstütten Gebietes zu heben und badurch auch zur Rentabilität des Berkehrs zu gelangen. Das Erfordernis großer Rapitalkraft spricht nicht notwendig für den staatlichen Betrieb, weil in reichen Ländern oder bei aussichtsreichen Unternehmungen auch der offene Kapitalmarkt die Mittel zur Berfügung ftellen wird. Borin die öffentliche Unternehmung sich auch bon der weitschauenden privaten Unternehmung unterscheidet und sie übertrifft, das ift ihre Fähigkeit, auf das Maxi= mum des Geldertrages überhaupt zu berzichten und folche Magnahmen durchzuführen, die zwar irgendeinen politischen oder sozialen Ruten

stiften, ohne sich aber in einer noch so entsernten Zukunft in eine Erhöhung des Rapitalertrages umzuseten. Es kann eben ermunicht fein, einen Landesteil zu entlaften, auch wenn er wirtschaftlich nicht besonders entwicklungsfähig ist und der verbilligte Verkehr daher nicht rentabel zu werden berspricht. Und es kann erwünscht sein, irgend= welche Wirtschaftsgruppen durch verbilligte Frachten für ihre Erzeugnisse oder irgendwelche jozialen Gruppen durch verbilligte Beforderungstarife zu entlasten, ohne daß davon in Zukunft ein Wachstum des Berkehrs erwartet wird. Seit jeher ift die Eisenbahn ein mächtiges Werkzeug der Handelsvolitik, und nicht nur in dem dynamischen Sinne nach Analogie des Listschen Erziehungszolles, so daß sich die gegenwärtigen Aufwendungen fünftig für die Bahn rentieren werden, sondern in dem eigentlich protektionistischen Sinne, daß die Aufwendungen niemals einen rein geldlichen, wohl aber einen sonstigen politisch erwünschten Erfolg bringen. Jede Absicht der inneren Agrar= und Industriepolitik kann durch geeignete Magnahmen der Bahn gefordert oder durchkreuzt werden, und dasselbe gilt in immer steigendem Maße von der Elektrizitätspolitik, je mehr die Wirtschaft sich elektrifiziert und die Stromerzeugung in der öffentlichen Sand monopolisiert wird.

Es ist natürlich kein Zufall, daß eine weit ausschauende öffentliche Wirtschaftspolitik sich derjenigen Produktionszweige bemächtigt, die sveben in der Entwicklung begriffen sind und mehr oder weniger Schlüffelstellungen in der Gefamtwirtschaft einzunehmen bersprechen; jo war es seinerzeit bei den Eisenbahnen, so ist es jett bei der Bersorgung mit Gas und Kraftstrom. Die finanzpolitische und die all= gemeine wirtschaftspolitische überlegung geben bier Sand in Sand, weil jedenfalls eine Borzugsstellung auf dem Markte erstrebt werden muß, wenn sie entweder in einen unmittelbar fiskalischen Borteil ausgemünzt oder in volkswirtschaftlich erwünschte Wirkungen umgeset werden foll. Die übernahme eines bereits entwickelten Wirtschaftszweiges in die öffentliche Sand wird daher nur dann in Frage kommen, wenn durch sie zugleich eine ertragssteigernde Umorganisation, insbesondere eine Bereinheitlichung der Produktion und eine zugehörige Monopolisierung des Absahes erreicht werden kann, wie es in gewissen Grenzen beim Branntwein der Fall war. Sonft wurde die öffentliche hand bei der blogen Ubernahme des Eigentums mit Renten für die Borbesitzer belaftet fein, die unter ftatischen Birtichaftsbedingungen dem weiteren Ertrage genau entsprechen und ihn aufzehren würden. Auch aus finanziell-fiskalischen wie aus allgemein wirtschaftspolitischen Gründen kann die öffentliche Wirtschaft sich innerhalb des kapitalistischen Shkems nur dynamisch ausbreiten, indem sie die aufsteigenden Wirtschaftszweige in ihre Gewalt bringt.

Alle borftehenden überlegungen beziehen sich aber immer nur auf die Möglichkeiten, die der einzelnen öffentlichen Unternehmung offenfteben, und auf die Birkungen, die die unmittelbaren Rontrabenten, insbesondere die Abnehmer und Berbraucher, dabon berfpuren. Es bleibt aber die grundsätliche Frage zu erörtern, inwieweit das Funttionieren des Marktes als Ganzes, also das System der freien Markt= wirtschaft durch eine interventionistische Politik der öffentlichen Unternehmung betroffen und eventuell geschädigt wird. Gine folche Politik läuft ja darauf hinaus, die Lebens= und Produktionsbedingungen gegenüber demjenigen Buftande, der sich aus einem freien, ungestörten Marktablauf ergeben würde, zu berändern, alfo die Realeinkommen einzelner Wirtschaftsgruppen ober sozialer Schichten ober Landesteile zu erhöhen oder zu fenten und zugleich durch eine folche Beränderung der Rostenelemente die Bedingungen der weiteren Produktion umzugestalten. Es drängt sich daher die Frage auf, ob solche Abweichungen bon den Ergebnissen eines freien Marktes nicht geeignet sind, das weitere Ineinandergreifen der einzelnen Produktionsglieder zu stören und die Ergiebigkeit der Broduktion zu lähmen, so wie man das von jeder Intervention grundsätlich behauptet.

Nun ist die Wirtschaftspolitik der öffentlichen Unternehmung, wenn man sie unter den Begriff der Intervention faßt, jedenfalls ihrer Form nach dem Shstem des freien Marktes angepaßt und unterliegt daher nicht den Einwendungen gegen solche Eingriffe, die wie etwa Höchstpreissfestsetzungen und dergleichen von außen ersolgen und den Warkt aus dem Gleichgewicht bringen. Die Wirtschaftspolitik der öffentlichen Unternehmung ist systemgerecht, sie setzt dem Markte neue Daten z. B. in Form neuer Kostenberechnungen, an denen er sich in seinem weiteren Ablauf orientiert. Sie ist deswegen systemgerecht, weil sie eine Preiserhöhung oder Preisssenkung nicht mittels der staatlichen Zwangsgewalt durchführt, sondern mittels einer entsprechenden Ansgebotsberänderung, auf die die Berbraucher in der gewünschten Weisereagieren. Zeder freie Preis und auch der Monopolpreis gleicht Ansgebot und Nachstage aus; im Falle des Monopols wird nur durch

entsprechende Beränderung des Angebots der Preis auf eine bestimmte Höhe hingelenkt.

Aber die grundsätliche Einwendung gegen den Interventionismus ift damit noch nicht getroffen. Sie geht bon der Erwägung aus, daß der freie Preis und die Höhe des darin steckenden Einkommens einer= seits genauer Ausdruck der gegenwärtigen Marktlage und andererseits Wegweiser für die weitere Beschickung des Marktes ift. In den Bewegungen des Preises kommt die wechselnde Dringlichkeit des Bedarfs nach dem Erzeugnis zu unmittelbar ablesbarem Ausdruck, und indem die Produzenten sich an der Höhe des Preises bzw. des darin stecken= den Gewinnes mit ihren weiteren Dispositionen orientieren, wird die Produktion den Schwankungen des Bedarfs angepaßt. Die Erhöhung eines Preises zeigt stärkere Dringlichkeit des Begehrs nach der Leistung an und ruft eine entsprechende Verstärkung des Angebots herbor. Gemessen an diesem Grundsatz der Marktordnung, erscheint jeder Interventionismus und auch die Wirtschaftspoliik einer öffentlichen Unternehmung als Störung und Beeinträchtigung, da sie die Breise und daher die Rosten und die Einkommen der Abnehmer verändert und so auch die weiteren Angebote der Richtung und dem Umfang nach anders herborruft, als es ohne die Intervention der Fall wäre. Aber erstens hat es keinen Sinn, die öffentliche Unternehmung an einem irrealen Makstabe zu messen, da die angedeutete überlegung freie Konkurrenz boraussett und für eine weitgehend monopolisierte Wirtschaft schlechterdings nicht gilt. Wenn in der freien Konkurreng die Sobe eines Einkommens zwar keineswegs die Qualität einer persönlichen Leiftung, wohl aber die Dringlichkeit des Bedarfs und daher den Grad des Nupens für den Bedarf zum Ausdruck bringt, so ift das beim Monopol nur noch formell der Fall. Die im Monopolpreis sich äußernde Dringlichkeit des Bedarfs ist ja erst durch fünstliche Verknappung des Angebots herborgerufen: die Breisbildung gehorcht äußerlich den Gefeten des Marktes und verfälscht zugleich ihren inneren Sinn. Beson= ders deutlich ift das aber in bezug auf die weiteren Wirkungen einer überdurchschnittlichen Preishohe, die sich bei freier Konkurrenz selbst aufhebt, indem sie eine Vergrößerung des Angebots veranlaßt, bei gesichertem Monopol aber gerade beharrt. Das harmonistische Marktsyftem ift also durch das private Monopol bereits gestört, und das öffentliche Monopol trifft nicht mehr auf eine ungeftörte Ordnung auf, sondern auf eine bom Obtimum entfernte.

Zweitens ist das Ergebnis der freien Konkurrenz optimal nur in der gang fest begrengten Beziehung auf die gegebene Ginkommensberteilung, die aus der borhergehenden Birtichaftsperiode zur Bebingung der gegenwärtigen geworden ift. Diefe Ginkommensberteilung einmal gegeben, wird zwar ein wirkliches Nutenmarimum, wie es rechnerisch gedacht werden kann, auch bei freier Konkurrenz nicht gewonnen; gemiffe planmäßige Eingriffe, die die englischen Theoretiter beschrieben haben, wie etwa die Ginschränkung solcher Produktionen, bei denen Rostenprogression besteht, und die Ausdehnung der Produttionszweige mit begressiben Rosten lassen eine Ertragssteigerung erwarten. Aber das beweist wenig gegen die Harmonietheoretiker, weil solche planmäßigen Eingriffe nur rechnerisch gedacht, technisch und organisatorisch aber sehr schwer durchgeführt werden können, während ber Automatismus bes freien Marktes jedenfalls zu einem relativen Optimum führt. Der eigentliche Einwand gegen die harmonietheorie des freien Marktes liegt vielmehr in der Beziehung jenes Nupen= maximums auf die gegebene Raufkraftverteilung; es gibt keine ökonomifche, nur die politische Möglichkeit des Bergleichens und Abwägens, wenn diese Ziffernrelationen durch andere ersett werden. In bezug auf die volkswirtschaftliche Produktivität ergeben sich dabei eine Fülle von Einzelfragen, deren keine eine allgemeingültige Antwort zuläßt: ob die konkrete Lohnerhöhung oder Lohnsenkung die Arbeitsintensität bergrößert oder bermindert, ob die konkrete Binsberanderung den Spargrad hebt oder fenkt, ob die Unternehmertätigkeit im konkreten Falle durch eine Erhöhung des Gewinnes angefacht oder eingeschläfert, ob sie durch eine Beschneidung des Gewinnes abgeschreckt oder angestachelt wird3. Wenn eine Preiserhöhung im freien Markte normalerweise zu berftärkter Produktion führt, fo erlaubt diefer Sat durchaus keine uneingeschränkte übertragung auch auf den Markt der Produktionsfaltoren, auf die Arbeitsleistung, die Kapitalbildung und die Unternehmer= tätigkeit; auch das ift ein Einwand gegen die harmonietheorie. Aber es ift nur ein Spezialeinwand innerhalb des allgemeineren Einwandes, daß die Harmonie sich immer nur auf das gegebene System der Ginkommensberteilung bezieht. Indem das öffentliche Monopol feine Leiftungen zu beränderten Preisen abgibt, handelt es fo, als ob feine

<sup>3</sup> Dies ist überzeugend auseinandergesett bei Marschaf, Die Lohndisstuffion, S. 15ff.

eigenen Produktionskoften eine entsprechende Beränderung ersahren hätten. Nimmt man an, daß es den Bedarf der ärmeren Schichten unter seinen eigenen Kosten und daher auch reichlicher befriedigt, als bei voller Kostendeckung möglich wäre, und daß diese Umgruppierung der Preise und Produktivkräfte durch gewinnerhöhende Produktionseinschränkung bei den Bedarfsgegenständen wohlhabender Schichten möglich gemacht wird, so ist der Ersolg der gleiche, als wenn aus irgendwelchen technischen Gründen jene Produktion villiger und diese teurer geworden wäre; es gibt keinen Maßstab für ein ökonomisches Urteil darüber, ob dieser siktive Kostenstand für die Bolkswirtschaft als Ganzes günstiger oder ungünstiger ist als der tatsächliche Kostenstand. Die Frage ist also eine politische, keine ökonomische.

Die hier besprochenen grundsätlichen Möglichkeiten dürfen in ihrer wirklichen Bedeutung oder jedenfalls in dem bisherigen Grade ihrer Berwirklichung nicht überschätt werden. Die Wirklichkeit zeigt viel= fach eine öffentliche Preispolitik, die sich von der erwerbswirtschaft= lichen privaten durch nichts unterscheidet, die sogar alle marktmäßigen Fehler der privaten Monopolpolitik getreulich nachahmt und überbietet. Berade in der schweren Birtschaftsdepression, in der diese Zeilen geschrieben werden, ist das sehr stark zum Allgemeinbewußtsein gekommen. Pigou und Lederer haben unwiderleglich gezeigt, daß der Ber= such der Preisstabilierung in der Krise die Absatz und Produktions mengen noch schärfer droffeln muß als ein normaler Rrifenablauf mit den dazu gehörigen Preissenkungen. Genau das von ihnen Borher= gesagte ist aber eingetreten: ja die privaten und die öffentlichen Mono= pole rechtfertigen die Hochhaltung ihrer Preise und Tarife in der Zeit allgemein sinkender Einkommen durch den Hinweis auf den Absatzrückgang, der ihnen schon genügend Verluste bringe und für den sie sich durch höheren Gewinn an der Leiftungseinheit schadlos halten müßten. Insoweit die Krise durch eine monopolistische Disproportionalität der Breise verschuldet ware, wurde die Krisenursache auf diese Beise verstärkt; insoweit die Arise andere Ursachen hätte, würde nun eine neue Disproportionalität geschaffen und damit die Beilung erschwert. Das äußert sich sogar privatwirtschaftlich, weil die Monopolpolitik in dieser Lage tatfächlich nur Berlufte bringen kann, indem fie den Betrieb mit ben toten Rosten des Leerlaufs belastet; gerade für die öffentlich betriebenen Wirtschaftszweige mit ihrem ungeheuren Abergewicht des fixen Rapitals gilt das in befonders hohem Grade. Diese naheliegenden

Erwägungen haben aber bisher nicht durchgeschlagen; fo wenig die privaten Monopole von ihren erhöhten Preisen heruntergehen, so wenig werden die Tarife der öffentlichen Monopole gesenkt, und eine unnötige Erschwerung der Lage gerade durch die öffentliche Wirtschaft ift die Folge. Statistisch erweist sich das an der Bewegung des Lebenshaltungs= inder, bei dem zwar die Boften für Ernährung und Bekleidung all= mählich nachgeben, die Boften aber für Beizung, Beleuchtung und Berkehrsausgaben sich bis in die jüngste Zeit ständig erhöht haben. Die monopolistische Versteinerung des Wirtschaftsdenkens zeigt sich am deutlichsten darin, daß diese Politik der öffentlichen Monopole bon den Anhängern der öffentlichen Wirtschaft ausdrücklich berteidigt wird mit der Begründung, daß die öffentlichen Betriebe in der gegen= wärtigen Finanznot des Staates die fiskalischen Gesichtspunkte boranzustellen hätten. Wenn das richtig wäre, so wäre damit für die öffent= liche Wirtschaft das Recht und die Pflicht in Anspruch genommen, die Krise zu verschärfen und zu verlängern. Aber es ist nicht richtig; in= mitten einer gedroffelten Wirtschaft bringt die Fortsetzung und Berichärfung der Monopolpolitik Verluft, indem fie den Absat noch weiter lähmt und durch vergrößerten Leerlauf die Kosten erhöht. Dies ist ein trübes Rapitel der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit; für diesmal jeden= falls scheint sie die volkswirtschaftliche Bewährung schuldig zu bleiben.

5. In diesem Zusammenhang entsteht die grundsätliche Frage nach ber Umformung, die das kapitalistische Shitem durch die Einfügung der öffentlichen Unternehmung erfährt. Die Meinungen darüber haben sich im Laufe der Geschichte sehr geändert. Schon die alte Bezeichnung jeder öffentlichen Birtschaftstätigkeit mit dem Borte Staatssozialis= mus zeigt an, wie fehr man bon ihr ursprünglich eine Förderung sozialistischer Tendenzen erwartete; und in der Tat wirkt sie mindestens insoweit antikapitalistisch, als sie den Herrschaftsbereich des privaten Rapitals einengt oder ihm eine sonst mögliche Ausweitung borent= hält. Andererseits zeigen die zulett diskutierten Erfahrungen, daß die öffentlichen Unternehmungen sich benjenigen des pribaten Rapitals bollkommen anzugleichen bermögen, so daß in der Tat die grundfat= liche Beunruhigung der kapitalistischen Rreise durch das Bordringen der öffentlichen Wirtschaft keineswegs mehr den ursprünglichen Grad aufweift. Das schließt Rlagen und Beschwerden im einzelnen nicht aus, die ihren Grund eben in der Cinengung des privaten Herrschaftsbereichs haben. Aber neben die alte private Herrenschicht der Wirtschaft tritt

nun einfach eine neue, aus der Bürokratie ftammende, und obwohl die beiden Gruppen untereinander Grenzkämpfe auszufechten haben, so kann die Herrschaft einer obrigkeitlichen Bürokratie über einen Teil der Birtschaft doch unmöglich als Abtragung der Wirtschaftsherrschaft, als Demokratisierung oder Sozialisierung der Wirtschaft bezeichnet werden. Es ist eine Fronie der Geschichte, daß gerade der Sozialismus, indem er die kapitalistische Form der öffentlichen Unternehmungen forderte, um ihre Schlagkraft gegenüber der Privatwirtschaft zu erhöhen, zu ihrer Angleichung an die kapitalistische Privatwirtschaft beigetragen hat. Zeugnis beffen sind die keineswegs feltenen Fälle, in denen Bertreter der Demokratie als volitische Kontrollinstanz in die Leitung der öffentlichen Unternehmungen entsandt wurden und nun den unmittel= baren Ruten von der neuen kapitalistischen Organisation in Gestalt ent= sprechender Direktorengehälter empfingen. Je mehr erkennbar wird, daß die Spizengehälter der Privatwirtschaft, die durch eine ungeheure Aluft von den unmittelbar folgenden Gehaltsstufen getrennt zu sein pflegen, durchaus nicht reine Arbeitseinkommen find, daß sie keineswegs durch entsprechende Seltenheit und Qualität der Leistungen gerechtfertigt werden, daß sie sich vielmehr wesentlich soziologisch erklären, durch die Bugehörigkeit zur Oberschicht, die ihre Ginkunfte felbst zu bemeffen hat, um fo mehr ftellt fich die beschriebene Berschiebung in der öffentlichen Unternehmung als eine Perbertierung heraus. In einer kapitalistisch und herrschaftlich gerichteten Ordnung ift eine berartige ökonomische Heraushebung der Oberschicht legitim; aber mit den urprünglichen Antrieben der öffentlichen Birtschaft gerade in der Zeit nach der Staatsumwälzung ift sie nicht vereinbar. Natürlich gilt das Gefagte nicht allgemein; je schärfer ausgeprägt die demokratische Struktur des Gemeinwesens ift, um fo ftarker wird fich das auch in ber Struktur der ihm gehörigen Unternehmungen zeigen. Die Unternehmungen der Stadt Wien unterscheiben sich ihrer soziologischen Struktur nach fehr bedeutsam bon bielen an den Rapitalismus affimilierten öffentlichen Unternehmungen. Daraus ergibt sich, was ohnebies selbstverständlich ift: dag die historischepolitische Bedeutung der öffentlichen Unternehmung nicht abstrakt festgestellt werden kann, daß sie von der soziologischen Umwelt bestimmt wird. Das gleiche zeigt sich auch in den wirtschaftlichen Auswirkungen der öffentlichen Unternehmung: wenn sie traft ihrer Monopolftellung einen Spielraum ihrer Geschäftspolitik hat und mancherlei wirtschaftspolitische Absichten versolgen kann, so hängt es doch ganz und gar von ihrer Struktur und Zwecksetzung ab, ob sie von dieser Möglichkeit in kapitalistischem oder in fiskalischem oder in außer- und antikapitalistischem Sinne Gebrauch macht. Wieder zeigt sich, daß die öffentliche Unternehmung eine mehr oder weniger neutrale Form ist, die mancherlei verschiedene Inhalte zu fassen vermag.

Insoweit sie aber Unternehmung ist, d. h. eine selbständig sich bewegende und auf mindestens kostendeckende Ginkunfte gerichtete Wirtichaftseinheit inmitten anderer konkurrierender Birtichaftseinheiten, scheint sie schließlich doch auf einen grundsätzlich kapitalistischen Charakter festgelegt zu sein. Es ist in der Tat nicht recht einzusehen, welche Vorteile für die überführung der Gesamtwirtschaft in eine sozialistische Form man sich dabon bersprechen kann, daß der Staat schon jest einzelne Wirtschaftseinheiten in eigene Regie übernimmt, wenn man auf der anderen Seite eine sozialistische Wirtschaft grundsählich nicht mehr als ein Zusammenspiel von mehr oder weniger selb= ständigen, natürlich sozialistisch organisierten Wirtschaftseinheiten denkt, sondern als eine zentral geleitete Gesamtunternehmung, die nur technisch-organisatorische Untereinheiten anerkennt. Dies ist ja die orthodoge Doktrin, daß die Sozialisierung der Wirtschaft mit der Aufhebung des Marktes identisch ist und daß daher eine öffentliche Unternehmung nach ihrem Begriff als Unternehmung nur kapitalistischen Charakter tragen kann.

Daß dies nicht richtig ist, kann an einem extremen Gedankenexperiment gezeigt werden. Würde das Kapitaleigentum an sämtlichen Unternehmungen auf das irgendwie organisierte Gemeinwesen übertragen, die Leitung soweit als möglich durch Tantiemen interessiert und im übrigen die bisherige Organisation und Einteilung der produzierenden Einheiten underändert beibehalten, so kann zwar dielleicht ein terminoslogischer Streit entstehen, ob der erreichte Zustand als sozialistisch bezeichnet werden kann; keinesfalls aber könnte ihm ein kapitalistischer Charakter zugeschrieben werden. Denn mit dem Worte Kapitalismusist diesenige Ordnung bezeichnet, in der eine besondere abgetrennte Gruppe von Menschen — zu der die kleinen Sparer übrigens nicht gehören — die Versügungsgewalt über das Produktivkapital und damit die Versügungsgewalt über die Arbeitenden in der Hand hat. Kapitalismus ist also eine Ordnung der ökonomischen und sozialen Herrschaft, die den Arbeitenden auf naturalistische Weise, durch die

natürliche überlegenheit der in privater Versügung besindlichen Kapitalwucht über die kapitallose Arbeit, auferlegt ist. Wenn man von einer kapitalistischen Wirkung der öffentlichen Unternehmung spricht, so kann damit immer nur gemeint sein, daß der herrschaftliche Charakter der Wirtschaftsordnung durch sie nicht beeinträchtigt, sons dern ausgebaut und ergänzt wird; und je mehr der Staat grundsählich kapitalistisch gesonnen ist, desto mehr wird er sich in seiner eigenen Wirtschaftstätigkeit an dem kapitalistischen Vorbild orientieren und ihm nacheisern, desto mehr auch wird die Stellung der kapitalistischen Herrenschicht durch das Bündnis mit der staatlichen Wirtschaftsbürokratie verstärkt werden. Daß dieser Vorgang durchaus mögslich ist, wurde bereits auseinandergesetzt; es könnte sein, daß der Privatkapitalismus durch Abtretung eines Teilgebietes sür den verzbleibenden überwiegenden Teil seines Herrschaftsseldes eine sonst unserreichbare Sicherung gewinnt.

Aber dies alles liegt ersichtlich in der soziologisch-politischen Ebene und hat mit dem Markt als solchem nichts zu tun. Der Markt ist grundfählich das wirtschaftstechnische Prinzip, durch das die Schwankungen des Bedarfs in jedem Augenblick sichtbar und eine entsprechende Unpassung der Produktion möglich und notwendig wird. Derjenige Faktor, durch den die Marktwirtschaft zu einer kapitalistischen wird, ist die Trennung der ausführenden Arbeit vom Kapitaleigentum und die private Akkumulation aus dem privaten Kapitalgewinn. Wenn man den Markt auf naturalistische Beise sich selbst überläßt, so wird er durch die Schlüsselstellung des Rapitals und die verstärkende Wirfung der Akkumulation seiner sozialen Berfassung nach kapitalistisch ausgeprägt; aber eben diese einschränkende Bedingung zeigt, daß Markt und Rapitalismus nicht identisch sind. Sobald die irgendwie organi= sierte Gemeinschaft der Arbeitenden das Gigentum am Ravital in der hand hat, so daß das Einkommen daraus ihr zufließt und die Berfügung über die Arbeit ihr felbst zusteht, so ware eine folche Ordnung sozialistisch, und es gabe keinen Grund, ihr die Erfüllung der Wirt= schaftsaufgabe, die buchmäßige Kontrolle über die richtige Verwendung der Produktivkräfte in Anpassung an die Bedarfsrichtungen, durch Beseitigung des Marktprinzips zu erschweren. Man mußte selbstverständ= lich dafür sorgen, daß die Bedingungen, unter denen der Markt funktioniert, nicht naturalistisch ausarten, mußte insbesondere Rapital= akkumulation durch einzelne Gruppen und Belegschaften gerade dann Edriften 176. I. 3

verhindern, wenn man auf den Anreiz höheren Einkommens als Lohn für besonders gute und prompte Bedienung des Bedarfs im Sinne des Marktes nicht verzichten kann. Selbstverständlich also würde eine so tiefgreisende Anderung im soziologischen Charakter des Marktes nicht nur einen einmaligen Eingriff ersordern, sondern eine dauernde Begrenzung und überwachung, um einen naturalistischen Ausbruch privater Kapitalmacht, eine Entartung zu privater Kapitalversügung hintanzuhalten. Insoweit die Dynamik des Privatkapitals im Kapitalismus periodisch zu Krisen führt, würde die Monopolisierung der Aktumulation und Investition auch in dieser Beziehung den Wechselherbeisühren, der für den Begriff des Sozialismus notwendig ist.

Die Minimalbedingung aber für die Erzielung solcher Wirkungen ist keineswegs die Aushebung des Marktes überhaupt, sondern die Setzung solcher soziologischer Bedingungen und institutioneller Grenzen. daß der Marktablauf seine wirtschaftstechnische Aufgabe erfüllt, ohne in sozialer hinsicht seinen sozialistischen Charakter zu verändern. Die öffentliche Unternehmung würde so um eine wichtige Funktion ihrer Stellung im kapitalistischen System ärmer: sie könnte nicht willkürlich akkumulieren; aber sie würde darum nicht aufhören, Unternehmung zu sein, wenn sie für einen Marktbedarf produziert und aus möglichst guter Leistung ein erhöhtes Arbeitseinkommen für einzelne oder alle Mitglieder ihrer Belegschaft erftrebt. Wenn man den Sozialismus nicht als Berschlagung des Marktes, sondern als freiheitlich=gemeinschaft= liche Verfassung der Arbeit definiert, so erweift sich die öffentliche Unternehmung grundsätlich als neutral in dem Rampf der Wirtschafts= ihsteme und empfängt ihren eigenen Charakter von dem joziologischen Charakter des Shstems, in welchem sie steht und dem sie dient.

Anmerkung: Etwas aussührlicher werden die Gedanken des letzten Absatzes über die Möglichkeit einer sozialistischen Marktwirtschaft in meinem Aussatz, "Sozialisierung", Neue Blätter für den Sozialismus, 1930, Hest 1, dargelegt. Daß ein echter Marktverkehr, der entgegengesetzt interessierte Wirtschaftseinheiten voraussetzt, nicht an die Bedingung privaten Kapitale eigentums gebunden ist, sondern nur die spezielle Interessiertheit der Betriedsleiter am Ersolge ihrer jeweiligen Betriede ersordert, ist positiv und polemisch im zweiten und dritten Aussatz (und in den zugehörigen umfangereichen Anmerkungen) meines Buches "Kapitalismus und Sozialismus", 1931, erörtert worden.

# Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftsshstem des Kapitalismus.

Bearbeitet auf Grund der Ergebnisse dieser Schriftenreihe.

Von

Dr. Hans Ritschl,
o. Professor an der Universität Basel.

# Inhaltsverzeichnis.

|      | Seite  |
|------|--|
|      | inleitung  |
| I.   | as Gemeineigentum  |
| II.  | vie Unternehmungsformen  |
| HII. | rie Organifationsformen  |
| IV.  | die Eingliederung der öffentlichen Unternehmen in die Staatswirtschaft $$ 56 |
| v.   | nwendungsgebiet und Aufgaben der öffentlichen Unternehmen 63                 |
| VI.  | die Aukunft der öffentlichen Unternehmen 69                                  |

# Einleitung.

Das kapitalistische Wirtschaftsspstem ist gekennzeichnet durch die Herr= schaft des freien Privateigentums an Grund und Boden und an den Produktionsmitteln. In ihrer Bewirtschaftung gilt das auf dem Eigennut beruhende Erwerbsprinzip. Die Produktionsmittel werden in Rapitalwerten veranschlagt und unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität bewirtschaftet. Die Gewinnaussichten auf dem freien Markte sind entscheidend für den Ansat der Ereugungekräfte. Strukturell er= weist sich die auf spontaner Arbeitsteilung und Tauschverflechtung beruhende Marktwirtschaft als eine dezentralistische Wirtschaftsverbindung, die nicht ein zentral geleitetes teleologisches Gebilde, sondern einen Wirkungszusammenhang darstellt. Dem tragenden Prinzip des Eigennutes entspricht für alle tauschwirtschaftlichen Beziehungen die Herrschaft des Prinzipes der Entgeltlichkeit, des Verhältnisses von Lei= stung und Gegenleistung. Die Wirtschaftsverbindung ist eine freie planlose Konkurrenzwirtschaft, deren sinnbolles Zusammenwirken aus einer Seterogonie individueller 3medfetungen entspringt; diese 3med= setzungen, so sahen wir, sind an den Marktchancen ausgerichtet. Mit innerer Notwendigkeit mußte diese Ordnung, die ökonomisch auf dem freien Wettbewerb, soziologisch auf dem Kampf Aller gegen Alle beruht, zu einer aristokratischen Wirtschaftsordnung werden; das heißt, sie gab dem Stärkeren freien Spielraum und ließ entgegen den Er= wartungen des Frühliberalismus, der von der Annahme einer Gleich= heit der Menschen ausging, ihre natürliche Ungleichheit zu einer Berstärkung der Besitzdifferenzierung führen. Diese naturalistische Ord= nung zeigt nicht, wie Karl Marx annahm, das Auseinanderfallen einer immer schmaler und immer reicher werdenden Besitklasse auf der einen, cines besitzlosen und immer mehr verarmenden Proletariates auf der anderen Seite, sondern kennzeichnend ift der mannigfaltige Bechsel, die allseitige Beweglichkeit dieses Systems, der Aufstieg aus der Besit= losigkeit zum Besitz und der Abstieg in umgekehrter Richtung. Nie

ist die Bahn freier gewesen für die Tüchtigen wie für die Strupellosen als in diesem System. Der Beleg dafür ist, daß nun auch die Unstüchtigen nach der freien Bahn riesen und die Karriere meinten. Endslich ein Letztes: Erwerbsprinzip und Konkurrenzwirtschaft mußten das kapitalistische Wirtschaftssystem dynamisch gestalten, sie setzten wirtschaftlich die Aufgabe der Kapitalbildung, für die Technik die Aufgabe des rastlosen Fortschritts.

Dieses kapitalistische Wirtschaftsspstem, das mit seinen gigantischen Leistungen, seinen Borzügen, seinen Härten und sozialen Schäden, seinen ausbauenden und seinen zerstörenden Kräften seit 150 Jahren den Borwurf der ökonomischen Theorie bildet, hat nie ausschließlich gegolten. Mächtige Schichten vorkapitalistischer Wirtschaftsspsteme, wie sie in Handwerk und Bauerntum erhalten blieben, sind diesem Shstem nur lose eingegliedert, so daß die soziale Struktur in den europäischen Ländern nie ausschließlich von ihm bestimmt wurde. Und neue Formen gebundener Wirtschaft reisen im Schoße des kapitalistischen Wirtschaftsshstemes heran.

Vor allem aber hat als notwendiges Gegenstück zu der von der Tauschgesellschaft getragenen kapitalistischen Marktwirtschaft das gemeinwirtschaftliche System der öffentlichen Wirtschaft von je dem kapitalistischen System gegenübergestanden.

Soziologisch ist der Träger des gemeinwirtschaftlichen Shstemes nicht die Tauschgesellschaft, sondern die Gemeinschaft, die sich rechtlich in den Gemeinwesen des Staates und seiner Unterglieder organisiert. Das tragende geistige Prinzip ist nicht der Eigennut, sondern der Gemeinssinn. An Stelle des Erwerbsprinzipes steht hier das Bedarfsdeckungsprinzip, gegenüber der Dynamik der kapitalistischen Marktwirtschaft die Statik der Bedarfsdeckungswirtschaft. Während dort eine dezentralistische Wirtschaftsverbindung besteht, die wir als Wirkungszusammenhang erkannten, herrscht hier eine zentralistische Einzelwirtschaft, ein teleologisches Gebilde, das seinen Sinn aus den Zwecksetungen der Gemeinwirtschaft empfängt. An Stelle der freien spontanen Arbeitsteilung tritt hier die herrschaftlich organisatorische, an Stelle der freien anarchischen Konkurrenzwirtschaft die Planwirtschaft mit ihrem Staatsphaushaltplan. Nicht minder aber gilt hier das wirtschaftliche Prinzip

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bgl. hierzu Werner Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus in: Schriften des Bereins für Sozialpolitik, Bd. 175.

in der Verteilung der Mittel auf die Zwecke, im Erwerbe der Mittel und der Güter.

Un Stelle der Annahme eines monistischen kapitalistischen Systems tritt so die entscheidende Erkenntnis eines dualistischen Wirtschafts= systems2, in dem wir leben und sind. Die Wandlungen der Wirtschafts= ordnung stellen sich nun im wesentlichen dar als ein Vordringen des gemeinwirtschaftlichen Systems gegenüber der kapitalistischen Markt= wirtschaft, als ein Ergreifen immer weiterer Bereiche des Wirtschaftens durch die Gemeinwirtschaft, als ein Durchdringen und Umfassen der freien Wirtschaft mit gemeinwirtschaftlichen Formen und Bindungen.

Die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, an Hand der reichen Unterlagen, die in dieser Schriftenreihe erarbeitet sind, die strukturelle Einordnung der öffentlichen Unternehmen in der duali= stischen Ordnung aufzuzeigen und ihre historische Rolle in der Fort= bildung und Umwandlung dieser Ordnung zu bestimmen.

#### I. Das Gemeineigentum.

Das gemeinwirtschaftliche System der öffentlichen Wirtschaft hat von jeher aber in wechselndem Ausmaße Güter besessen und bewirt= schaftet, Fahrnis und Liegenschaften, Grund und Boden und Produktionsmittel. Wie denn das übliche deutsche Lehrbuch der Finanzwissen= schaft damit anzufangen pflegt, der Staat habe Aufgaben, zu deren Erfüllung er wirtschaftlicher Güter bedürfe, zu ihrer Beschaffung und Verwendung führe er eine Wirtschaft.

Diese Güter stehen im Eigentum der rechtlich als Gemeinwesen orga= nisierten Gemeinschaft, fie find Gemeineigentum dieser Gemeinschaft, mag unsere Rechtstechnik sie auch als ein Privateigentum des Staates ansprechen und den Staat dazu im Sinne einer Fiktion als Privateigentümer bezeichnen und als Fiskus personifizieren. Gemeineigentum aber ist im soziologischen Sinne die dem Privateigentum entgegen= gesetzte Form, sie bedeutet Gütergemeinschaft statt Individualeigen= tum. Wohlgemerkt ruhen Gemeineigentum und Gütergemeinschaft auf Gemeinschaft im Sinne von Tönnies, nicht auf Vergesellschaftung im

<sup>2</sup> Bgl. hierzu wie zum vorigen: Hans Ritschl, Gemeinwirtschaft und tapitalistische Marktwirtschaft. Bur Erkenntnis der dualistischen Wirtschafts= ordnung. Berlag J. C. B. Mohr (Baul Siebed), Tübingen 1931.

Sinne von Marx, nicht daß ein Kollektiveigentum bestände mit Anteils= rechten der Gesellschafter.

Im Gemeineigentum des Staates und seiner Unterglieder finden wir heute:

- 1. Das gesamte Heeresgut: Waffen, Geschütze, Gewehre, Festungen, Exerzierplätze, Truppenübungsplätze, Militärflugplätze, Kasernen, Stalslungen, Pferde, Fahrzeuge, Waffensabriken, Militärbrotbäckereien, Kriegsschiffe, Werften, Arsenale, Flugzeuge usw.
- 2. Grundstücke und Gebäude der allgemeinen Landesverwaltung, der Gerichts=, der Schulverwaltung, der Finanzberwaltung, Museen, Institute und Anstalten der berschiedensten Art.
- 3. In teilweisem Gemeineigentum stehen Forsten, Land- und Rebsgüter, Allmenden, öffentliche Parks und Anlagen, Bau- und Siedlungs- land; ferner: Bergwerke und Salinen, Hüttenwerke und Fabriken, Bäder und Brunnen, Druckereien, Banken und Sparkassen und gewerb- liche oder technische Anstalten mannigsacher Art.
- 4. In den meisten modernen Gemeinwesen befinden sich die wichstigsten Verkehrswege und Verkehrsmittel in Gemeineigentum: Landsstraßen, Wege und Wasserstraßen, das Posts und Telegraphenwesen und vor allem bedeutsam die Eisenbahnen; ferner Elektrizitätsswerke und überlandleitungen, Gass und Wasserwerke, Straßenbahnen und Kraftwagenlinien.

Nach einer Schätzung von Julius Hirsch hatte das Gemeineigentum in Deutschland im Jahre 1926 einen Wert von rund 50 Millisarden RM., gleich einem Fünftel des Volksvermögens. Naphtali berechnet den Geldwert der Leistungen der Staatswirtschaft in den versichiedenen deutschen Gemeinwesen auf 10—12 Milliarden RM., auch das dürfte einem Fünftel des Volkseinkommens entsprechen und kommt dem Jahreswert der deutschen Agrarproduktion gleich. Saizew des mißt auch in der Schweiz den Anteil der Gemeingüter auf ein Fünftel des Volksvermögens. Der Anteil der Gemeingutes am Volksvermögen umfaßt indes bei weitem nicht die Bedeutung des gemeinwirtschaftlichen Systems in der dualistischen Ordnung. Einerseits sind die reinen Erwerbsunternehmen hier nur in sehr bedingtem Sinne zu nennen.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Julius Hirsch, Kolizei und Wirtschaft in dem Sammelwerk: Die Polizei in Einzelbarstellungen, 1926, S. 53. — F. Naphtali, Wirtschaftssbemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel. Verlin 1928. — M. Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930.

Auf der anderen Seite ist die große Bedeutung der Abgabenwirtschaft zu nennen und — in Zahlen nicht zu fassen — die staatliche Reglesmentierwirtschaft, die heute alle sozial wichtigen Borgänge in den prisvaten Einzelwirtschaften gemeinwirtschaftlicher Regelung unterwirft.

Eine Berechnung des Instituts für Konjunkturforschung gibt den zahlenmäßig ersaßbaren Unteil des gemeinwirtschaftlichen Shstems für Deutschland folgendermaßen wieder4:

| Sahr                                 | Bolks=<br>einkommen                  | Reiner Finanzbebarf<br>bes Reiches, ber Länber<br>und Gemeinben |                                      | Öffentliche Ausgaben<br>im weiteren Sinne |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|--------------------------------------|
| Juli                                 | Milliarben<br>Reichsmark             | Milliarben<br>Reichsmark  | Prozent des<br>Bolks=<br>einkommens  | Milliarden<br>Reichsmark                  | Brozent des<br>Bolks=<br>einkommens  |
| 1913<br>1925<br>1926<br>1927<br>1928 | 44,5<br>54,3<br>56,3<br>62,5<br>69,0 | 7,2<br>14,5<br>17,2<br>18,8<br>20,8                             | 16,2<br>26,7<br>30,6<br>30,1<br>30,1 | 13,2<br>26,5<br>29,9<br>33,5<br>36,8      | 29,7<br>48,8<br>53,2<br>53,6<br>53,3 |

So verfügt heute die Gemeinwirtschaft über mehr als die Hälfte des Bolkseinkommens und greift damit entscheidend in die Berteilung des Sozialproduktes und bestimmend in die Berteilung der Erzeugungs-kräfte ein. Das bedeutet, daß die Gesamtwirtschaft in immer höherem Maße ihren Sinn aus dem teleologischen Gebilde der Gemeinwirtschaft empfängt. Die zugewachsenen und zugefallenen Aufgaben in das soziale Shstem der Zweckordnung einzureihen, diese Ordnung nach ihrem insneren Sinn auszugleichen und in ihren Elementen zu rationalisieren, das heißt wirtschaftlich zu gestalten, ist die Aufgabe der Staatspolitik und der Staatswirtschaftslehre.

Die Bewirtschaftung der Gemeingüter macht nur einen Teil dieser riesigen Gemeinwirtschaft aus und von ihr wird uns hier wiederum nur die Bewirtschaftung in öffentlichen Unternehmen beschäftigen.

<sup>4</sup> Vierteljahrsheste zur Konjunktursorschung, 5. Jahrg., Heft 2, Teil A, S. 72. — Die "öfsentlichen Ausgaben im weiteren Sinne" umfassen außer dem Finanzbedarf der Hoheitsverwaltungen die Ausgaben von Reichspost, Reichsbahn, öfsentlichen Betrieben, der Kirchen und die Leistungen der Sozialversicherung.

Die Gemeingüter stehen nach ihrer Zweckbestimmung im gemeinwirtschaftlichen Shstem in einer breifachen Ordnung:

- 1. Die Eigenleiftungs= und Berbrauchswirtschaft des Gemeinwesens verwendet die Guter zur unmittelbaren Befriedigung bon Gemeinschaftsbedürfnissen. Die Behörden und Gerichte, die Truppenkörper im Heerwesen, die ganze mannigfaltige Organisation der Staatsverwaltung in ihrer hierarchischen Gliederung stellt sich als eine Leistungs= organisation dar, deren wichtigste Formen die Behörde und die Anstalt sinds. Die in dieser Leistungsorganisation hervorgebrachten Lei= stungen dienen der Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen, das heißt das Subjekt dieser Wirtschaft, Gemeinwesen und Gemeinschaft fällt zusammen mit dem Subjekte der hier bedeckten Bedürfnisse. Insofern liegt eine Eigenleiftung vor, eine Leiftung für den eigenen Bedarf. Die Eigenleistung fällt mit dem Berbrauch zusammen. Der öffent= liche Haushalt steht damit dem privaten Haushalt in seinem Charakter als Verbrauchswirtschaft gleich. Nur insofern besteht ein Unterschied, als die Leiftungen der einzelnen spezialisierten Behörde der Befriedigung von Bedürfnissen der gesamten Gemeinschaft dienen, also von ihr verbraucht werden und nicht von der leistenden Behörde.
- 2. Die Eigenerzeugung des Gemeinwesens dient mittelbar der Befriedigung von Gemeinschaftsbedürsnissen; sie stellt einen reproduktiven Verbrauch innerhalb der Gemeinwirtschaft dar. Es werden materielle Güter erzeugt, die in der Eigenleistungswirtschaft des Staates verbraucht werden, so in der Herstellung von Waffen für die Armee in staatlichen Waffenfabriken, von Kriegsschiffen auf Staatswerften, von Lichtstrom in öffentlichen Kraftwerken, sofern er in den öffentlichen Gebäuden verbraucht wird.
- 3. Die Fremd= oder Markterzeugung wie die Fremd= oder Markt= leistung stellt Güter und Leistungen her zur Befriedigung von Einzel= bedürfnissen, also zugunsten anderer Wirtschaften. Mit Fremderzeugung und Fremdleistung tritt die Gemeinwirtschaft in den Zusammenhang der kapitalistischen Marktwirtschaft ein. Sie kann dies tun, um pa= rallel zur privaten Produktions= und Fremdleistungswirtschaft am Absatz von Gütern und Leistungen zu verdienen, um Mittel zu ge=

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Bgl. Gerhard Colm, Bolkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927, S. 4f., und meine Abgrenzung gegen die dort gegebenen Borstellungen in: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, a. a. D. S. 27f., 76f.

winnen für ihre eigentlichen Gemeinschaftszwecke; sie kann indes Fremdleistung und zerzeugung treiben zur Wahrnehmung eines anzteiligen Gemeinschaftsbedürfnisses am Einzelbedürfnis. Das Verhältznis beider erweist sich in der Art der Kostendeckung.

Der Ort der "öffentlichen Unternehmung" — im Sinne dieser Schriftenreihe — ist damit bestimmt, er liegt in der Fremd= oder Markterzeugung, die dem teleologischen Gebilde des gemeinwirtschaft= lichen Shstems aus dem einen oder anderen Grunde eingegliedert ist.

## II. Die Unternehmungsformen.

Alls erste Form begegnete uns bereits die staatliche Eigenerzeusgung, die dem Eigenbedarf der Gemeinwirtschaft und damit mittels bar der Befriedigung reiner Gemeinschaftsbedürfnisse dient. Es gilt das Bedarfsdeckungsprinzip. Überschüsse werden in der reinen Form der Eigenerzeugung nicht anfallen. Gilt die Form des reinen Berswaltungsunternehmens, so können die Kosten, etwa im staatlichen Kriegsschifsbau, ratenweise aus den Etatsmitteln beglichen werden, dann zahlt die abnehmende Behörde keinen Kreis. In anderen Fällen werden zwischen Behörden und staatlichen Eigenerzeugungsbetrieben Berrechnungspreise gezahlt.

Die öffentliche Anftalt, die wir bereits als eine Form der staatlichen Eigenleistungswirtschaft neben der Behörde kennenlernten, dient am häufigsten zugleich der Fremdleistung und Markterzeugung. Sie befriedigt dann Einzelbedürsnisse mit anteiligem Gemeinschaftsbedürsnis. Dieses kommt in der Kostendeckung zum Ausdruck. Der Staat begnügt sich, die vollen Kosten oder einen Teil der Kosten von dem Bezieher der Leistungen zu erheben in einer Gebühr oder einer Teilgebühr. Er verzichtet auf einen Gewinn und eine Berzinsung der in der Anstalt investierten Kapitalien. Es herrscht also das Gebührenprinzip. Die wichtigsten Beispiele sind öffentliche Schulen und Universitäten, Bibliotheken, Museen und Krankenhäuser. Wird ein Benutzungszwang ausgeübt, so sind die Kosteneinsorderungen Beiträge.

Das öffentliche Unternehmen dient der Befriedigung von Einzelsbedürfnissen mit anteiligem Gemeinschaftsbedürfnis. Hier gilt das Berzinsungsprinzip und es fallen Taxpreise an. Sie werden so bemessen, daß die vollen Kosten einschließlich einer normalen Berzinsung der investierten Kapitalien gebeckt werden.

Das anteilige Gemeinschaftsbedürfnis erweist sich:

- 1. In dem Verzicht auf die volle Ausnutzung der Gewinnaussichten. Es werden keine Monopolpreise genommen;
- 2. in der Wahrung volkswirtschaftlicher und sozialer Interessen in der Tarifgestaltung;
- 3. in der Art der Betriebsführung unter dem Gesichtspunkt gleichs mäßiger Versorgung, der Gewähr der Betriebssicherheit und einer weitgehenden Erfüllung hhgienischer Ansprüche;
- 4. in einer sozialpolitischen Behandlung des Personals der öffents lichen Unternehmen. Anwendung des Beamtenverhältnisses, Wohsnungsfürsorge, Betriebssicherheit usw.

Diese Form ist in der staatlichen Markterzeugung vorherrschend und deckt sich praktisch im wesentlichen mit dem Vorwurf dieser Schriften-reihe. Dennoch ist der hier bestimmte Begriff enger als ihn Landmann faßt, da das Nichtüberschreiten des Verzinsungsprinzips und das Mitspielen anteiliger Gemeinschaftsbedürfnisse hervorgehoben und als wesentliches Merkmal erkannt ist.

Vom öffentlichen Unternehmen in diesem strengeren Sinne ist so au unterscheiden das Erwerbsunternehmen der öffentlichen Wirtschaft. Es befriedigt reine Sinzelbedürfnisse ohne mitspielendes anteiliges Gemeinschaftsbedürfnis. Die Staatswirtschaft führt diese Unternehmen nur um des Erwerbes willen. Sie gliedert sich ein ihr wesensfremdes marktwirtschaftliches Element ein, aber sie ordnet es ihren Zwecken unter, indem sie Gewinne erstrebt zur Finanzierung ihrer Bedarfsbedungswirtschaft. Im staatlichen Erwerbsunternehmen gilt das Erwerbs= oder Gewinnpringip, es fallen Marktpreise an mit= unter auch hier in der Form von Taxpreisen, die indes rein markt= wirtschaftlich bestimmt sind. Im wirtschaftlichen Leben sind die übergänge bom öffentlichen Unternehmen zum Erwerbsunternehmen des Bemeinwesens fliegend. In reiner Ausprägung ift das öffentliche Erwerbsunternehmen selten. Meist spielt in der Bewirtschaftung, in der Personalpolitik, in den Gründen der Verstaatlichung oder Kommunalisierung doch ein anteiliges Gemeinschaftsbedürfnis mit. Um häufigsten ist das Erwerbsunternehmen im Betriebe staatlicher Bergwerke und Gewerbebetriebe zu finden. Gine Augung nach dem Erwerbsprinzip liegt endlich in der Verpachtung von Staatsunternehmen und Staatsländereien.

Das Monopolunternehmen befriedigt reine Einzelbedürfnisse, um unter knapper Versorgung des Marktes auf Grund einer natürlichen oder einer bannrechtlichen Alleinbersorgung hohe Gewinne zu erzielen. Es herrscht so das Gewinnprinzip in seiner Form als Monopolprinzip. Hier fallen Monopolpreise an. Wirtschaftlich liegt ein Monopolunterenehmen erst dann vor, wenn die Alleinbersorgung monopolistisch außegenut wird, wenn tatsächlich Monopolpreise genommen werden. Eisenbahnen, Post, Gase, Wasser und Elektrizitätswerke, die eine rechtliche oder "natürliche" Alleinbersorgung haben, sind keine Monopoleunternehmen, sondern öffentliche Unternehmen, wenn sie nach dem Verzinsungsprinzip bewirtschaftet werdens.

Die Ergebnisse unserer Aufgliederung faßt die folgende übersicht zussammen:

| Unternehmungs=<br>form       | Art der befriedigten<br>Bedürfnisse                             | Prinzip ber<br>Bewirtschaftung           | Art der Preise               |
|------------------------------|---|--|------------------------------|
| Staatliche<br>Eigenerzeugung | reine Gemeinschafts=<br>bedürfnisse                             | Bc <b>b</b> arfs≥<br>becungs=<br>prinzip | Ver=<br>rechnungs=<br>preise |
| Offentliches<br>Anstalt      | Einzelbedürfnisse<br>mit anteiligem Ge=<br>meinschaftsbedürfnis | Gebühren=<br>prinzip                     | Gebühren und<br>Teilgebühren |
| Öffentliches<br>Unternehmen  | Einzelbedürfnisse<br>mit anteiligem Ges<br>meinschaftsbedürfnis | Verzinfungs=<br>prinzip                  | Ta <u>r</u> preife           |
| Erwerbs=<br>unternehmen      | reine<br>Einzelbedürfnisse                                      | Gewinn=<br>prinzip                       | Marktpreise                  |
| Monopol=<br>unternehmen      | reine<br>Einzelbedürfnisse                                      | Monopol=<br>prinzip                      | Monopol=<br>preise           |

<sup>6</sup> Auch Amonn trennt von der öffentlichen Unternehmung, die auf den vollen Gewinn verzichten und unter dem Gesichtspunkt des Gemeinintereises geführt werde, das Erwerbsunternehmen, das er als privatwirtschaftsliche Unternehmung bezeichnet. Alfred Amonn, Die Einnahmen aus privatund öffentlichwirtschaftlichen Unternehmungen in: Handbuch der Finanzewissenschaft Bd. I, S. 335. — Unzwedmäßig dagegen ist Amonns Kennzeichnung der öffentlichen Unternehmung als Monopolunternehmung im Gegensatz zu den Erwerbsunternehmungen des Staates, zumal er von

In der Reihenfolge dieser übersicht der Bewirtschaftungsformen in der staatlichen Erzeugungswirtschaft steigt ihre Berklechtung in die kapitalistische Marktwirtschaft. Der Anteil der Eigenerzeugung und Eigenleistung sinkt in dieser Reihenfolge, der Anteil der Fremderzeusgung und Fremdleistung steigt.

Die reine Erwerbswirtschaft bes Staates und seiner Unterglieder steht der privaten Erwerbswirtschaft völlig gleich, nur das Subjekt dieser Unternehmung bleibt die Gemeinwirtschaft, und der Ertrag dieses marktwirtschaftlichen Erwerbes geht in den Haushalt des Gemeinwesens ein. Insofern das öffentliche Erwerbsunternehmen angewandt wird, können wir, wenn auch nur in einem übertragenen und nicht ganz zu treffenden Sinne, von Staatskapitalismus sprechen.

Das Monopolunternehmen berwendet gemeinwirtschaftliche Mittel zur Steigerung des marktwirtschaftlichen Erfolges. Der Monopolpreis enthält ein steuerliches Element. Die gemeinwirtschaftliche Form der Steuererhebung ist umgesetzt in eine marktwirtschaftliche Form des Erwerbes, der durch bannrechtliche Begründung einer Alleinbersorsgung gesichert und in ihrer Wirkung gesteigert ist?

Das öffentliche Unternehmen, das die durchaus vorherrschende Form der staatlichen Markterzeugung und Fremderzeugung ist, kann keinessfalls als eine staatskapitalistische Form angesprochen werden. Viel eher ist hierin ein Staatssozialismus zu erblickens.

Bwar ist die Bewirtschaftung von Produktionsmitteln, deren Wert in Rapital veranschlagt wird, unter dem Gesichtspunkte der Rentabilität eine kapitalwirtschaftliche Form, die in einer monistischen Gemeinwirtschaft entfallen würde. Sie ist ausgebildet im kapitalistisschen Wirtschaftsschstem, aber sie ist eine schlechthin allgemeingültige Form rationaler Wirtschaft und wird deshalb, wie Sombart annimmt, auch in den kommenden Wirtschaftsspstemen ihre Geltung behalten. Entscheidend für den nichtkapitalistischen Charakter des öffentlichen

diesen Monopolunternehmen wieder die "Finanzmonopole" trennen muß. — Ahnlich ist die Unterscheidung bei Oskar Engländer, Offentliche Untersnehmungen in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I, S. 365/66.

<sup>7</sup> Für die nähere Kennzeichnung der Unternehmungsformen der staats lichen Erzeugungswirtschaft muß ich auf die vorerwähnte Schrift "Gemeinswirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft", S. 82 f. verweisen.

<sup>8</sup> So auch nach Eduard Seimann in seinem Beitrage in diesem Schriften-banbe.

Unternehmens ift, daß die Produktionsmittel hier in Gemeineigentum stehen. Sie sind vergemeinschaftet, aber nicht vergesellschaftet. Bersemeinschaftung aber ist die in Wahrheit soziale oder sozialistische Form, Bergesellschaftung ist eine letzen Endes individualistischem Densken entspringende und damit pseudosozialistische Forderung. Hier ist das Produkt in seinem Wert vorgestellt als entstanden und auflösbar in individuelle Leistungsanteile. Die höchst individualistisch gedachte Berteilung nach dem vermeintlichen vollen Arbeitsertrage ist hier das Ziel, die Vergesellschaftung das Mittel.

Ist das Erwerbsunternehmen als ein formal wesensfremdes marktwirtschaftliches Element der Gemeinwirtschaft nur eingegliedert, so
empfängt das öffentliche Unternehmen seinen Sinn unmittelbar aus
dem teleologischen Gebilde der Gemeinwirtschaft, deren Bestandteil es
ist. Das öffentliche Unternehmen ist wesentlich Versorgungsunter=
nehmen, es dient der einwandsreien, gleichmäßigen und wohlseilen
Versorgung der Bevölkerungs mit Basser, Licht und Gas, mit Trans=
portleistungen auf den Bahnen und im Postwesen. Das Einhalten des
Verzinsungsprinzipes bedeutet, daß die volle Kostenrechnung gewahrt
wird, auf deren gleichmäßiger Unwendung die Rationalität der Wirt=
schaft beruht.

Das öffentliche Unternehmen erset weitgehend das kapitalwirtsschaftliche Lohns und Angestelltenverhältnis durch das Beamtenvershältnis und trifft für die Lohnarbeit unmittelbar eine sozialpolitische Regelung.

Die Leitung der Staatsunternehmen aller Formen liegt nicht in den Händen privater "Kapitalisten", sondern geschieht durch Beamte, deren Arbeit unmittelbar Dienst an der Gemeinschaft ist und aus ihm ihre ethische Haltung gewinnt. Diese Beamtenschaft ist notwendig in sich hierarchisch gegliedert, da der Großbetrieb die Trennung leitender und aussührender Arbeit ersordert und da die leitende Arbeit in sich immer mehr differenziert und geteilt werden mußte. Wenn Heimann beklagt, daß "neben die alte private Herrenschicht der Wirtschaft einssach eine neue aus der Bürokratie stammende" trete und meint, daß

<sup>9</sup> Insofern bemerkt F. Elsaß mit Recht: "Die öffentlichen Unternehsmungen können wohl der Form nach Erwerbsgebilde und auf Ertrag aufsgebaut sein, sie sind aber dem Wesen nach Einrichtungen zur Bedarsssbeckung." Friz Elsaß, Die deutsche Gaswirtschaft in dieser Schriftenreihe, Bb. 176/II, S. 28/29.

"die Herrschaft einer obrigkeitlichen Bürokratie über einen Teil der Wirtschaft doch unmöglich als Abtragung der Wirtschaftsherrschaft, als Demokratisierung oder Sozialisierung der Wirtschaft bezeichnet werden" könne, so liegt dem das individualistische Ideal einer anarchischen Gesellschaft zugrunde, das unvereinbar ist nicht nur mit dem Wesen der menschlichen Natur und des menschlichen Zusammenlebens, sondern auch unvereinbar mit den heutigen Produktionsverhältnissen des Großbetriebes. Die Beamtenschaft ist — schon durch ihre hier= archische Gliederung — und durch das Offenstehen der Beamtenlauf= bahn keine Herrenschicht im soziologischen Sinne, die in sich geschlossen wäre und sich aus sich selbst erganzen müßte. Das ist auch das heutige private Unternehmertum nicht. Bon den Aufstiegemöglichkeiten in der heutigen Ordnung war schon die Rede; dieser Aufstieg vollzieht fich meift in zwei Generationen. Daß dem Zudrang zu den Beamten= stellen und den akademischen Berufen vielfach von sehr wenig be= gabten Elementen eine bedeutende soziale Befahr innewohnt, fei hier nicht unerwähnt. Der Aufstieg der Bielzuvielen kann leicht den kulturellen Abstieg des Ganzen zur Folge haben.

Die Gefahr der mit zunehmender Berbreitung von Staatsunter= nehmen wachsenden Bürokratie wird gewöhnlich darin erblickt, daß hier eine eigenkräftige Schicht im Staate entsteht, die der zentralen politischen Leitung ein gewisses Schwergewicht entgegensett, daß sie zu einem Staat im Staate zu werden drohe. Gegen wirkliche Macht= übergriffe beugen zumeist die Berfassungsbestimmungen und Kontrollvorschriften vor 10. Bedenklicher ist die Schwerfälligkeit und Unelasti= zität der Bürokratie, ihre Verschlossenheit gegen neue und ungewohnte Gedanken, ihr hang zur Bedanterie und die Reibungen, die damit un= nötigerweise im Berkehr zwischen den Staatsbürgern und den Behürden entstehen. Die Machtstellung der Bürokratie als der unent= behrlichen Exekutive, ihre soziologische Eigengewichtigkeit sind inde3 zugleich ein unentbehrliches Gegengewicht gegen die Politisierung der Gemeinwirtschaft; häufig wahrt so die Bürokratie die Gemeinschafts= intereffen gegen den Ansturm politisch organisierter Gruppeninter= effen.

Eine Erkenntnis der Anwendbarkeit und der spezifischen Eignung der öffentlichen Unternehmung ihrer Aufgaben und ihrer geschichtlichen

<sup>10</sup> Bgl. Alfred Amonn, a. a. D. S. 346.

Rolle können wir indes erst gewinnen, wenn wir nächst den Unternehmungsformen die Organisationsformen der Staatsunternehmen ins Auge gefaßt haben.

## III. Die Organisationsformen.

Die Einzeluntersuchungen über die wichtigsten Zweige der öffentlichen Unternehmungstätigkeit in dieser Schriftenreihe bringen ein umfangreiches Beobachtungsmaterial für die Beurteilung der Organisationssormen der öffentlichen Unternehmung, das der nachfolgenden Schilderung und Beurteilung zugrunde gelegt ist.11.

Wir unterscheiden hier Verwaltungsunternehmen, Körperschaftsunternehmen und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen.

1. Das Verwaltungsunternehmen oder Regieunternehmen wird innerhalb der Verwaltung unter ressortmäßiger Leitung des Ministeriums geführt, alle Sinnahmen und Ausgaben erscheinen in voller Höhe im Stat. Die Beamten sind an die Anweisungen der Zentrale und die Ansäte des Stats in ihren Virtschaftshandlungen gebunden: Es gilt die kameralistische Buchführung. Die Betriebsführung ersolgt nach dem Vorbilde der Verwaltung. Die Arbeitskräfte werden vorwiegend im Beamtenverhältnis beschafft. Damit sind die höheren Beamten und die Leiter der Staatsunternehmen billig im Vergleich zur Privatwirtschaft. Es wird indes betont, daß diese niedrigen Sehälter der leitenden Beamten häusig dazu führen, daß diese niedrigen Sehälter der leitenden Privatunternehmen abgezogen werden. Für die Beamten herrscht das Vesoldungse und nicht das Entlöhnungsprinzip. Den Staatsbeamten und Staatsarbeitern steht kein Koalitionse und kein Streikrecht zu, so im Verwaltungsbetriebe der Vorkriegszeit.

Für die Staatsarbeiter gilt eine sozialpolitische Personalpolitik. Die Berechnung des Ertrages erfolgt durch einen Vergleich der überschüfse

<sup>11</sup> Siehe aber — bereits mit wesentlich gleichem Ergebnis — "Gemeins wirtschaft" usw. a. a. D. S. 92 f.

<sup>12</sup> Kurt Neu, Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung in der deutschen Industriewirtschaft in dieser Schriftenreihe, Bd. 176/II, S. 221. — Des weiteren zitiere ich die Beiträge dieser Schriftenreihe mit "Band 176" usw., dem Namen des Berfassers und dem entscheidenden Stichwort des stereothpen Titels (also: Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II).

mit dem statistischen Anlagekapital, dieses errechnet sich durch eine Buchung aller Kapitalinvestitionen.

Essaß rühmt dieser Form des Berwaltungsunternehmens in der kommunalen Gaswirtschaft nach, daß sie eine "enge Berknüpfung von Gemeindeunternehmen und Gemeindeorganen" gewährleiste und daß damit "eine unmittelbare Beeinflussung der Birtschaftsführung durch kommunale Gesichtspunkte gesichert und die stärkste Berantwortlichkeit der Gemeindeorgane hergestellt" sei. Dieser Borzug mußte mit dem übergang zur reinen Demokratie in den Nachteil der Möglichkeit parteispolitischer Beeinflussung umschlagen. Heute werden vornehmlich die Nachteile der reinen Berwaltungsunternehmen hervorgehoben: die größere Schwerfälligkeit in der Leitung, die geringere Berantwortlichsteit der Betriebsleiter, die Unangemessenheit der kameralistischen Buchsführung<sup>13</sup>. So ist die Form des Berwaltungsunternehmens in den wichtigsten Iweigen der öfsentlichen Unternehmen heute zurückgedrängt, oft verdrängt worden.

2. Das Körperschaftsunternehmen stellt eine organisatorische Annäherung der Staatsunternehmen an die Privatunternehmen der freien Marktwirtschaft dar. Es ist damit die kapitalistisch-angepaßte Form, angepaßt aber wesentlich nur in einem formal organisatorischen Sinne. Das heißt, es werden kapitalwirtschaftliche Formen übernommen, nicht aber Mückverwandlungen in eine kapitalistische Bewirtsschaftungsweise vollzogen, obwohl der Einbruch kapitalistischer Denkweise und kapitalistischer Formen die Gesahr einer Entfremdung aus der Gemeinwirtschaft in sich birgt.

Das Körperschaftsunternehmen ist aus der ressortmäßigen Leitung des Ministeriums herausgenommen und wird als wirtschaftlich selb=

<sup>13</sup> Bgl. hierzu wie zum folgenden die eingehende Darstellung von Elsaß, Gaswirtschaft, Bd. 176/II. M. Saizew erklärt die Berwaltungsunternehmung für schlechthin dem Privatunternehmen unterlegen, was für die Borskriegszeit keineswegs zuzugeben ist. M. Saizew, Die öffentliche Untersnehmung der Gegenwart. Tübingen 1930. S. 49. — Im allgemeinen wird heute das Körperschaftsunternehmen für die bessere und geeignetere Form gehalten. Unders A. Wolff, der dem Körperschaftsunternehmen keine höhere Birtschaftlichkeit zubilligt. A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II. — Erich Belter äußert gar, daß die Autonomisierung der Reichsbahn zu Bedenken Anlaß gebe, leider ohne dies näher auszusühren. "Nachkriegsskapitalismus. Eine Untersuchung der Handelsredaktion der Frankfurter Zeitung"." 1931. S. 20/21.

ständige Körperschaft organisiert. Häufig wird die Verselbständigung rechtlich vollzogen in der Begründung eines Gefellschaftsunternehmens, meift einer Aktiengesellschaft. Die Aktien bleiben bann im Gigentum des Gemeinwesens. Diese Form erlaubt zugleich, daß mehrere Ge= meinden oder Gemeindeverbände und Staat gemeinsam ein öffentliches Unternehmen besitzen. Gemeinsam ift den Körperschaftsunternehmen die Lösung aus der ressortmäßigen Leitung und damit aus dem öffent= lichen haushaltplan. In ihm erscheint nur ein erwarteter, geschätzter ober auferlegter Reinüberschuß des Unternehmens. Das Unternehmen stellt seinen eigenen Sondervoranschlag auf. Die Berantwortung des Leiters ist auf den Erfolg beschränkt. An Stelle der kameralistischen Buchführung tritt die kaufmännische, an Stelle des statistischen Anlagekapitals ein Grundkapital. Der überschuß erscheint als Divi= dende. Das private Erwerbsunternehmen ist in allem das Borbild. Die leitenden Beamten erhalten Riesengehälter nach dem bösen Bei= ipiel des Monopolkapitalismus. Im Prinzip foll auch das Beamtenverhältnis zugunften des Lohn- und Angestelltenverhältnisses zurudgedrängt werden. Das Bestreben der Kommerzialisierung, einer möglichst kaufmännischen Führung der Unternehmen zeitigt die Tendenz, die Wahrung anteiliger Gemeinschaftsbedürfnisse zurückzudrängen und monopolistischen Migbräuchen anheimzufallen. Die Annäherung an die Formen der kapitalistischen Privatunternehmen geht indes zumeist nicht bis zu diesem Grade. Die Beamtenrechte werden voll gewahrt, wäh= rend — als wichtigfter Einbruch kapitalistischer Denkweise und Rampf= form — die Beamten gleichzeitig das Streik- und Roalitionsrecht beanspruchen und durchseben. Daß auch im Körperschaftsunternehmen die Wahrung anteiliger Gemeinschaftsbedürfnisse nicht zurudzutreten braucht, zeigt die Tarifpolitik der deutschen Reichsbahn-Gesellschaft.

Das Eindringen der Organisationsform des Körperschaftsunternehmens in der öffentlichen Wirtschaft fällt zusammen mit der Demokratisierung des Staatswesens, in der eine relative "Anpassung" des Gemeinwesens an die kapitalistische Ordnung zu erblicken ist. Dies mußte in der staatlichen Erzeugungswirtschaft zu einer Anpassung und zu einer Abkapselung führen. Die Angleichung erkannten wir bereits in der Annäherung der Bewirtschaftungsweise an die private Erwerbsunternehmung und in der Ausdehnung der in der kapitalistischen Marktwirtschaft ausgebildeten Kampssormen auf die Staatsunternehmen. übertrugen die Arbeiterparteien diese Kampssormen auf die Gemeinwirtschaft, so mußte der Staat die kapitalistischen Organisationsformen auf sie übertragen. Aber, wie Heimann herborhebt, hat ja auch gerade die Sozialisierungskommission am Verwaltungsbetriebe die schärste Kritik geübt und die übersührung der Staatsunternehmen in kapitaslistisch-angepaßte Formen als ihren wesentlichen Erfolg zu buchen.

Ohne Zweifel ist die Verwaltungsunternehmung die gemeinwirtsschaftlichere Form, das Körperschaftsunternehmen eine Zwischengestalt, die es erlaubt, die rationellen Formen des kapitalistischen Vetriebes einzuhalten und dennoch die Sinngebung des Unternehmens aus dem teleologischen Gebilde der Gemeinwirtschaft zu bestimmen und hers zuleiten.

Die Erfolge des Körperschaftsunternehmens, das zeigen die Beiträge dieser Schriftenreihe, liegen nicht in einer erwarteten Steigerung der Wirtschaftlichkeit<sup>14</sup>, sondern in der dezentralistischen Auflockerung der Gemeinwirtschaft, die mit ihrem wachsenden Umfange zur organisato-rischen Rotwendigkeit wird, und vor allem in der Sicherung gegen die mit der Demokratisierung des Staates und der übertragung markt-wirtschaftlicher Kampfformen freigesetzten Gruppeninteressen und politischen Einflüsse. Das Körperschaftsunternehmen bildet einen Pusser gegen das machtvoll organisierte Gruppeninteresse der Beamten und Arbeiter wie gegen die parteipolitischen Einflüsse, also gegen eine Politisierung der Staatsunternehmen<sup>15</sup>. Das auf einen selbständigen Etat

<sup>14</sup> Es ift eine kapitalistische Ideologie, der, wie gezeigt, auch die Sozialissierungskommission unterlag, a priori eine höhere Wirtschaftlichkeit von den kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftssormen zu erwarten, d. h. sie nur aus dem Wirkungszusammenhang der dezentralistischen anarchischen Marktwirtschaft herzuleiten. Nationale Wirtschaft ist auch in den rein gesmeinwirtschaftlichen Formen möglich, allerdings nur in einer dualistischen Ordnung, die mit einem Markte die volle Gelds und Kostenrechnung für das Ganze beizubehalten erlaubt. Auch hierfür muß ich auf meine vorserwähnte Schrift und auf meine Theorie der Staatswirtschaft und Besteucsrung (Bonn 1925 — jeht im Selbstverlag des Versasser) hinweisen.

<sup>15</sup> Allerdings meint A. Wolff (Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 122 bis 123), der politische Einfluß werde im Körperschaftsunternehmen nicht beseitigt, da die Auswahl der Aussichtsratsmitglieder nach politischen Grundsähen erfolge; dennoch erkennt auch Wolff an, daß eine gewisse Abpolsterung der parteipolitischen Einflüsse erreicht werde. — Dagegen berichtet F. Elsas, daß in der Gesellschaftssorm des sogenannten Königsberger Systems im Aussichtsrat Stadtverordnete aller Fraktionen vertreten sind. — Wolff und Saihew (a. a. D. S. 35) tressen wohl das Wesentliche, wenn sie sessitellen,

gestellte Körperschaftsunternehmen erhält sich in seiner Rentabilität und seinem Haushaltsgleichgewicht gegen die politischen Ginflüsse und die Gruppeninteressen, die alle, in der Richtung einer Minderung der Rentabilität zu wirken, die Tendenz haben.

Bei der Bevbachtung des Verzinsungsprinzips fällt endlich ein bebeutsamer Unterschied zwischen dem öffentlichen Unternehmen und der Rentabilitätsrechnung des privaten Erwerbsunternehmens auf. Die fapitalistische Privatwirtschaft erhöht, wenn die Erträge steigen, den Kapitalwert in einer höheren Bewertung der Produktionsmittel. Im öffentlichen Unternehmen aber bedeutet das Verzinsungsprinzip, daß nicht der Kapitalwert mit den Erträgen erhöht wird, sondern daß die Erträge nach dem Kapitalwerte begrenzt werden und daß Produktibitätssteigerungen unmittelbar einer Verbilligung der Leistungen unter dem Gesichtspunkte der Versorgung zugute kommen.

daß nicht die Organisationssorm entscheidend sei, sondern der Geist, in dem die öffentlichen Betriebe geleitet werden, und daß es letzten Endes auf die Persönlichkeiten ankommt, in deren Händen die Leitung liegt. Uhnlich äußert sich Napp=Binn (Die Deutsche Reichsbahn=Gesellschaft, Bd. 176/II, S. 345, Anm. 11).

<sup>16</sup> So besteht für die Schweizerischen Bundesbahnen, die schon nach dem Geset von 1897 als verselbständigte öffentliche Unternehmung erscheinen, die Bestimmung, daß der Reingewinn nach den Abzügen für Berzinsung und Amortisation der Eisenbahnschuld und für den Reservesonds für Ber= kehrserleichterungen zu verwenden sei (A. Wiffler, Offentl. Unternehmungen in der Schweiz, Bd. 176/III, S. 128). Das bedeutet, daß die Bundes= bahnen für das Eigenkapital das Gebührenprinzip anwenden und daß im Make der fortschreitenden Tilgung die Bahnen als öffentliche Unstalt ericheinen. Borerst kann bon dieser Wirkung indes noch keine Rede sein, da ju Ende 1927 dem Bermögen der Bundesbahnen von 2,7 Milliarden Fr. eine Gesamtschuld von rund 2,8 Milliarden gegenüberstand. über ein Viertel der gesamten Betriebseinnahmen sind jährlich für den Binsendienst aufzuwenden. Die prekare Finanglage nach dem Rriege führte bagu, daß die Amortisationsfristen 1920 von 60 auf 100 Jahre erhöht wurden. Bgl. D. Hulftegger, Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen ber Schweiz auf wirtschaftlichem Gebiet. Zürich 1929. S. 11/12. Das Verzinsungsprinzip im Sinne der öffentlichen Unternehmung ift gewahrt 3. B. in den Beftimmungen für die Berliner Städtische Gaswerke-AG., nach denen die Preise jo zu bemessen sind, "daß der tatjächliche Auswand für Verzinsung und Tilgung des Unleihe= und Betriebskapitals gesichert ift und die Gestehungs= toften einschließlich der erforderlichen Abschreibungen und Rücklagen gedeckt werden" (F. Elfas, Gaswirtschaft, Bd. 176/I, S. 39/40). Roch deutlicher kommt die gemeinwirtschaftliche Begrenzung auf eine billige Verzinsung

3. Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen stellt eine eigen= artige Verbindung des öffentlichen Unternehmens und des Privatunternehmens dar. Private Kapitalgeber und Gemeinwesen teilen sich hier in den Kapitalbesitz und in die Leitung des Unternehmens. Diese Form erlaubt der öffentlichen Hand die Beteiligung an Unternehmen mit vorwiegend privatem Rapital, wie sie dem Privatkapital die Beteiligung an Unternehmen mit vorwiegend öffentlichem Kapital ermöglicht. Diese Form sett ein Körperschaftsunternehmen in Gejellschaftsform voraus. Vielfach ist das gemischtwirtschaftliche Unternehmen als eine Art von Ideallosung gepriesen worden, mit der die Kontroverse zwischen Staatsunternehmen und Privatunternehmen aus der Welt geschafft sei. Zugleich werden die Vorteile einer höheren Wirtschaftlickeit, die schon das Körperschaftsunternehmen gegenüber dem Verwaltungsunternehmen haben foll, hier in doppelter Vergrößerung gesehen. Wie könnte es anders sein, ist doch hier das öffentliche Unternehmen mit einem Profitserum gegen burokratische Schwerfälligkeit geimpft. Aber wenn man dem Rapitalismus, dem leibhaftigen, den kleinen Finger gibt — so nimmt er die ganze Sand! Die Tendenz ist jedenfalls unverkennbar, daß im gemischtwirtschaftlichen Unternehmen die gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkte in der Bewirtschaftung des Unternehmens verdrängt werden, daß das öffentliche Unternehmen sich in ein Erwerbsunternehmen oder gar in ein Monopolunternehmen verwandelt. Wenn die reibungslose Zusammenarbeit dieser Form mit der privaten Wirtschaft gerühmt wird17 oder gar "eine Art Verföhnung" in dem Rampf der pribaten Erwerbswirtschaft mit der öffentlichen Produktionswirtschaft bon den bedrängten herren der Ministerialbürokratie dankbar empfunden wird18, so scheint das gemein=

zum Ausdruck in der Bestimmung des Baselstädtischen Krastwerkes in Augst. Hier ist "die Berzinsung des Anlagekapitals auf 4% beschränkt, Gewinne werden zur Herabsehung des Strompreises verwendet" (A. Wissler, a. a. D. S. 136). — Genau genommen dürsen unter dem Berzinsungsprinzip die Preise nur die Berzinsung des gesamten Anlages und Betriebskapitals decken einschließlich der notwendigen Abschreibungen für Abnuhung und Entswertung, nicht aber die Tilgung des Anleihekapitals, da sie einer Kapitals akkumulation gleichkommt, es sei denn, daß die Tilgung im Maße und an Stelle der Abschreibungen ersolat.

<sup>17</sup> Rurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II, S. 225.

<sup>18</sup> J. Popit, Die Kapitalwirtschaft der öffentlichen Hand in dem Sammelwerk: Kapital und Kapitalismus, hrsgeg. von B. Harms. Berlin 1931. Bb. II, S. 257.

wirtschaftliche Prinzip gefährdet. Unsere Gutachter erblicken mit Recht in dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen eine Kompromißlösung<sup>19</sup>, die den Nachteil habe, die öffentlichen Interessen nicht genügend zu wahren<sup>20</sup>.

Bor dem Kriege und während des Krieges sind gemischtwirtschaft= liche Unternehmen entstanden als ein Eindringen und eine Beteiligung der öffentlichen Hand in Privatunternehmen. Vielfach war dies nur eine Durchgangsform zum Körperschaftsunternehmen. In den Zeiten der Inflation und der ersten Jahre nach der Stabilifierung der Bährung, als die Gemeinwesen sich einer hohen Finangkraft erfreuten, sind häufig die privaten Anteile abgelöst worden. Übereinstimmend wird heute berichtet, daß die Finanzierungsschwierigkeiten zu einem erneuten Bordringen des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens geführt haben, das sich nun als ein Vorstoßen des Privatkavitals darstellt. So sind die Berliner städtischen Elektrizitätswerke an eine neugebildete Gesellschaft übergegangen, "an der außer der Stadt Berlin, der preußischen Elektrizitäts=AB. und der Elektrowerke AB. auch die Befellschaft für elektrische Unternehmungen, sowie zahlreiche in- und ausländische pribate Finanzinstitute beteiligt sind"21. So birgt die Gesellschaftsform ber öffentlichen Unternehmen stets eine überfremdungsgefahr in sich,

<sup>19</sup> A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bb. 176/II, S. 125. Wolff weist auf die Bevorzugung der Großabnehmer im Rheinisch-Westsälischen Elektrizitätswerk hin, denen der Strom etwa zum halben Preise des Tarissfür das Aleingewerbe abgegeben werde. Er kommt zu dem Schluß, die Propagierung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als einer Organissationsform, die der öffentlichen Unternehmung grundsätlich überlegen sei, könne einer objektiven Prüsung nicht standhalten.

<sup>20</sup> F. Collorio, Wasserwirtschaft, Bd. 176/II, S. 167.

<sup>21</sup> A. Wolff, Clektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 126. über die Elektrizitätswirtschaft vgl. auch: Richard Possow, Staatliche Elektrizitätswerke in Deutschland, Jena 1916, und: Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens. Jena 1912, die grundlegende Schrift, in der die Entstehung und Ausbreitung des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens in den Jahren vor dem Kriege dargestellt und diese Form im ganzen günstig beurteilt wird. Über die neuere Entwicklung speziell der Elektrizitätswirtschaft unterrichtet außer der mehrerwähnten Abhandlung von A. Wolff setz auch E. Ledermann, Die öffentliche Energiewirtschaft in: Öffentliche Hand und Wirtschaftsgestaltung. Festschrift für K. Wiedenseld. Leipzig 1931.

bie mit der übermäßigen Auslandsverschuldung<sup>22</sup> und schlechten Staatsfinanzen wächst. Die Parteien, die eine Stärkung der Gemeinwirtschaft und mindestens eine Erhaltung des gemeinwirtschaftlichen Systems für die Versorgungsbetriebe vertreten, müßten diesen Zusammenhang erskennen und eine gesunde Finanzpolitik erstreben. Gesunde Staatsfinanzen sind nicht nur die Voraussehung außenpolitischer Handlungsfreiheit, sondern auch die Voraussehung einer Erhaltung und Stärskung des gemeinwirtschaftlichen Systems<sup>23</sup>.

Aber auch von der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung gilt, daß es auf den Geist ankommt, in dem sie geleitet wird. Eine starke und zielbewußte Beteiligung des Gemeinwesens in der Leitung wird es ermöglichen, das Berzinsungsprinzip nicht zu überschreiten und den gemeinwirtschaftlichen Interessen Geltung zu verschaffen. Andererseits ist auch das Körperschaftsunternehmen vornehmlich in den Gemeinden häusig dem Berzinsungsprinzip untreu geworden. Dies wird uns bei der Besprechung der Tarispolitik noch beschäftigen.

# IV. Die Eingliederung der öffentlichen Unternehmen in die Staatswirtschaft.

Die Staatswirtschaft als die Wirtschaft der politischen Gemeinwesen erkannten wir als ein gemeinwirtschaftliches System. Diesem System als einem teleologischen Gebilde sind die öffentlichen Unternehmen ein=

<sup>22</sup> Bgl. H. Mitschl, Der Youngplan und die Auslandsanleihen in: Wirtsschaftsdienst 1930, Heft 6, und: Die Ergebnisse des Dawesplanes und die Aussichten des Youngplanes in: Steuer und Wirtschaft, August 1929. Hier ist bereits aufgezeigt, daß die Fortsehung der bedenkenlosen Hereinnahme von Auslandskrediten, d. h. der Areditsinanzierung der Reparationen, zur Arise führen müsse, die dann im Sommer 1931 eingetreten ist. Die Zussammenhänge mit der Gefährdung des gemeinwirtschaftlichen Shstems werden auch heute noch allzugern übersehen.

<sup>23</sup> Bgl. hierzu wie zur vorigen Anmerkung den interessanten Bortrag von Max Brauer über "Öfsentliche und private Wirtschaft" auf dem Franksfurter Gewerkschaftskongreß. Berlin 1931. Verlag d. Allg. Deutschen Geswerkschaftskondes. Es heißt dort, ohne Beachtung der tieseren Gründe des Bordringens der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung: "Böllig abzulehnen ist die gemischtwirtschaftliche Betriebssorm." Zu zeigen wäre, wie sie zu vermeiden ist. — Interessant ist der Gesichtspunkt Brauers, der Schrei nach der Gemischtwirtschaft sei die Flucht des Privatkapitals vor dem Risiko (S. 21).

gegliedert, einmal insofern sie aus der Gemeinwirtschaft ihren Sinn empfangen, zum anderen aber als ein formal marktwirtschaftliches Element, das in die Marktwirtschaft eben durch Fremdleistung und Markterzeugung verflochten ist: Der Staat dringt mit dieser Wirtschaftsform auf dem Markte ein, zugleich aber gehen Marktelemente in den Staatshaushalt ein. Beim staatlichen Erwerbsunternehmen wie beim öffentlichen Unternehmen fallen Markteinnahmen im Staats= haushalt an. Diese Einnahmen sind den Konjunkturschwankungen der dynamischen Marktwirtschaft unterworfen. Sie zeigen ein starkes Un= steigen in den Jahren des Aufschwungs und einen starken Rückschlag in der Rrise und in den Stockungsjahren. Bei einem hohen Anteil der ursprünglichen Einnahmen aus Staatsunternehmen an den Gesamt= einnahmen des Staates besteht die Gefahr, daß die Dynamik der Markteinnahmen die Statik der Gemeinwirtschaft, die im Gleichgewicht des Etats ihren Ausdruck findet, sprengt. Die Frage ist, wie die statische Gemeinwirtschaft mit ihrer staatswirtschaftlichen Verflechtung in die dynamische Marktwirtschaft diese ungleichen Systeme zu verkoppeln vermag.

Gelänge es, die öffentlichen Unternehmen strikt im Sinne des Berzinsungsprinzipes zu führen, das heißt, die Preise so zu bemessen, daß die überschüsse jeweils einen festen Prozentsat des Anlagekapitals ausmachen, so bestünden diese Schwankungen nicht. Eine solche Preise politik würde bedeuten, daß die Preise im Aufschwung nachgelassen, in der Depression angespannt werden müßten. Ohne Zweisel besteht die Tendenz einer derartigen Preispolitik vornehmlich in den verselbeständigten Körperschaftsunternehmen ebenso wie in den Kartellen der privaten Industrie. Diese Politik aber muß hier wie dort bedeuten, daß die Folgen der Erzeugungseinschränkung in der Stockung den nicht monopolistisch organisierten Teilen der Marktwirtschaft allein zugeschoben werden, daß für die Gesamtwirtschaft die Konjunkturen versichärft: der Aufschwung überhöht, die Krise verschärft, die Stockung vertieft und verlängert werden<sup>24</sup>. Eine solche der Marktlage umgekehrt

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Die krisenverschärfende Wirkung der Kartelle weist heute eindeutig nach A. Bolsers, Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartelliteratur, Bd. 180/II, während die Anschauung einer krisenmildernden Wirkung der Kartelle, die nur — allerdings zum Nachteil des Ganzen — für den Kartellisten zutrifft, noch weit verbreitet ist. Die krisenverschärsende Wirkung der Kartelle ist aber bereits in den ersten krisenthevretischen Arbeiten Spiets

proportionale Preispolitik ist immer nur der Tendenz nach möglich. Sie kann ihr Ziel einer Stabilisierung der Gewinne nie erreichen, da sie den in der Stockung entscheidenden Berbrauchsrückgang verschärft. Der hohe Anteil der sixen Posten aber in den öffentlichen Unternehmen wie in den Kartellindustrien läßt mit sinkendem Absah die Produktionskoften nicht entsprechend sinken.

Auch eine Politik der stabilen Preise bleibt der Konjunkturschwanskung disproportional. Ihr Gegenstück ist eine starke Investitionstätigskeit im Aufschwung und ihr Erliegen in der Stockung<sup>25</sup>.

Die Verkoppelung der statischen Gemeinwirtschaft und der dynamischen Marktwirtschaft löst in idealer Form der Ausgleichssonds. Er set die mit den Konjunkturen schwankenden Erwerbseinkünfte um in einen gleichmäßigen Zustrom regelmäßiger Einkünste für den Staatshaushalt. Dies Shstem bedeutet die Einschaltung einer übersetzung

hoffs im Jahre 1902 aufgezeigt. Die günftige Beurteilung der Kartelle und ihre ausdrückliche Förderung durch die staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschsland beruht einmal auf dem Glauben an die Notwendigkeit der Konzentration, auf der Bewunderung für alle Riesenorganisation, auch wenn sie unswirtschaftlich ist, und auf der Shmpathie, die der Bürokrat für alles Durchsorganisieren bezeugt.

<sup>25</sup> Es ist früh bemerkt, daß auch die Steuereinkünfte mit den Konjunkturen schwanken, diese Schwankungen sind heute ungemein verschärft, weil der Staat einen weit höheren Anteil des Bolkseinkommens einsteuert als vor dem Kriege. Auch von hier droht der Bedarfsdeckungswirtschaft die Sprengung des Gleichgewichts. E. Munger behandelt jest eingehend diese Fragen vom Standpunkte der Finanzwirtschaft aus und empfiehlt einen "dynamischen Staatshaushalt". Dies widerspräche indes dem statischen Wesen der Gemeinwirtschaft. Munzers Lorschläge, die zu erörtern hier leider der Raum fehlt, laufen indes auf das Richtige hinaus, das ich vorzöge, eine labile Statik zu nennen. Die Frage ist, wie erhalten wir die Statik der Gemeinwirtschaft gegenüber der Dynamik der Marktwirtschaft. Die labile Statik unterscheidet sich von der ftarren Statik durch das Ziel einer Wertstabilität an Stelle einer Preisstabilität, wie sie 3. B. eine systematische Regelung der heutigen Gehaltskurzungen durch die Einführung von Indergehältern verwirklichen könnte. In der krisenverschärfenden Richtung der Breisstabilität liegt es, wenn Munzer den Ausbau konjunkturunempfind= licher Steuerformen empfiehlt (Pauschalierung, Ertragssteuern usw.), wie bies auch F. Neumark (Konjunktur und Steuern, Bonn 1930, S. 56) tut. Diese Steuersormen wirken als progressive Rosten bei sinkender Erzeugung. Bgl. Egbert Munger, Dynamischer Staatshaushalt. Der Ginflug der Wirtschaftskonjunkturen auf den Staatshaushalt. Jena 1931.

zwischen der dynamischen Marktwirtschaft und der statischen Gemein= wirtschaft. Hier liegen das Beisviel und die Erfahrungen des preußi= schen Ausgleichsonds für die Eisenbahnverwaltung vor, der 1903 be= gründet und 1910 reformiert wurde. Danach sollten aus den Eisenbahn= überschüssen zunächst ein Betrag von 1,15 % des statistischen Anlage= kapitals dem Extraordinarium der Gisenbahnen zufließen, der weitere überschuß sollte bis zu 2,1 % des statistischen Anlagekapitals, damals etwa 210 Millionen Mark, dem Staatshaushalt zukommen. Alle wei= teren überschüffe wurden dem Ausgleichsfonds zugewiesen26. Dieses Syftem bedeutet einmal die Zuweisung fester regelmäßiger Ginkunfte für den Staatshaushalt; also an Stelle einer konjunkturempfindlichen tritt eine konjunkturunempfindliche Einnahme. Andererseits die Zuweisung einer festen Quote des Anlagekapitals für das Bauprogramm der Bahnen eine Stetigung des reproduktiven Verbrauches dar. Er wird so im Aufschwung nicht überhöht, eine Erscheinung, die dem reproduktiven Verbrauch in der kapitalistischen Marktwirtschaft eigen ist, und in der Stockung nicht vermindert. Das volle Aufrecht= erhalten des Bauprogramms in der Stockung stütt hier die Gewerbe des reproduktiven Verbrauchs, die sonst den schärfsten Absatzuckgang erfahren. Dieses System ist der wilden Investitionspolitik der öffent= lichen Unternehmen in den letten Aufschwungsjahren und dem wilden "Ankurbeln" mit Krisenkrediten in der Stockung weit überlegen. Auch auf den Kapitalmarkt wirkt der Ausgleichsfonds günstig ein. Im Aufschwung liegt ein echtes Sparen vor, das dem Markt Kredite zuführt. In der Stockung, in der das Rapital normalerweise in Berwertungs= verlegenheit ift, wird ein Teil des Fonds dem unmittelbaren Staats= verbrauche zugeführt und entlastet so den Kapitalmarkt.

Bergleichen wir mit diesem Shstem die Schwankungen des Anlage=

<sup>26</sup> Bgl. die Schilderungen bei W. Lot, Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Tüsbingen 1917, S. 782 f., sowie die grundlegende Darstellung von Keilpflug, Der Ausgleichsonds der preußischen Staatsbahnen. Seine Entstehung und seine Entwicklung. Archiv für Eisenbahnwesen, 39. Jahrg., 1916. Dort wird erwähnt, daß im Jahre 1903 die Schätzung der Eisenbahneinnahmen um 135 Millionen Mt. von der späteren Istrechnung abwich und wie die Aufstellung des Etats damit praktisch gesprengt werden mußte (a. a. D. S. 847).

— In meiner Abhandlung "Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtsschaft" steht auf S. 98 fälschlich die Zisser 1,6% statt 1,15% für die Zusweisung an das Extraordinarium.

zuwachses der deutschen Reichsbahn-Gesellschaft in den letzten Jahren. Der Anlagezuwachs betrug27

| 1925 |  |  |  |  | 479,8 | Millionen | Reichsmark |
|------|--|--|--|--|-------|-----------|------------|
| 1926 |  |  |  |  | 416,7 | ,,        | ,,         |
| 1927 |  |  |  |  | 524,6 | ,,        | ,,         |
| 1928 |  |  |  |  | 304,2 | ,,        | ,,         |
| 1929 |  |  |  |  | 202,2 |           | ,,         |

Ungeachtet der verschiedenen Finanzierungsquellen stellen diese Ziffern den jeweiligen Betrag für die erweiterte Reproduktion dar. Das bedeutet eine Schrumpfung des Anlagezuwachses von 1927 bis 1929 von 100 auf 38.

Die Wirkungen des Ausgleichsonds in dem die Konjunkturschwanskungen ausgleichenden Sinne werden nicht erreicht, wenn das Körpersichaftsunternehmen auf einen sesten, an den allgemeinen Staatshausshalt abzusührenden Betrag verpflichtet wird28. Dann sind zwar die Einkünste für die Staatskasse gestetigt, aber der Leiter des Körpersschaftsunternehmens kann sich auf den Wogen des Ausschwungs zu einer wilden Investitionstätigkeit hinreißen lassen, die in der Stockung dann völlig abgebrochen wird.

Erst die allgemeine Einführung von Ausgleichssonds für die einzelnen Körperschaftsunternehmen wie für andere Zweige der Staatswirtschaft wird jene labile Statik und Stabilität in der Gemeinwirtschaft herbeizuführen erlauben, ohne die das gemeinwirtschaftliche System zu zerbrechen und die freie Marktwirtschaft in der Stockung zu erdrücken droht. Zugleich ist hierin das einzige automatische Gegenzgewicht gegen die Konjunkturschwankungen zu erblicken, während alle Konjunkturpolitik, die mit mehr oder weniger willkürlichen Gingriffen arbeitet, versagen muß, wie sie bisher versagt hat. Die Ausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Shstems auf weitere Zweige des Wirtschaftsslebens wird erst dann mit Erfolg möglich sein, wenn die Erkenntnis des Wesens der Gemeinwirtschaft als einer statischen Bedarfsdeckungs-

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Homberger, Kapitalbedarf und Finanzierungsprobleme der Reichs= bahn=Gesellschaft in: Kapital und Kapitalismus. Berlin 1931. Herausgeber B. Harms. Bd. II, S. 297.

<sup>28</sup> So wird der Betrag, den die Reichspost abzuliesern hat, im Etat sestsgeset (auch hier droht Willfür); für 1930 waren 145 Millionen angesett = 6½3% des Anlagekapitals. Bgl. Sauter, Kapitalbedars und Finanziezungsprobleme der Deutschen Reichspost. Ebenda, Bd. II.

wirtschaft und der Folgerungen, die sich daraus für die Wirtschafts= führung ergeben, durchgedrungen ift. Dann aber liegt in ihrer Ausbehnung und in einer Berdrängung der umgekehrt proportionalen Preispolitik der Kartelle die beste Bemahr eines Ausgleichs der Konjunkturschwankungen.

Die Frage der Tarifpolitik der öffentlichen Unternehmen ist damit bereits aufgeworfen. Um besten unterrichtet über die Tendenzen der Tarifpolitik in den Gemeinden der Beitrag von Wolff. Danach sind die Kommunen immer mehr von den gemeinnütigen Prinzipien abgewichen und haben unter dem Druck des steigenden Finanzbedarfes die Bersorgungsbetriebe vielfach als Einnahmequelle genutt. Die Tarifpolitik zielte nicht mehr auf eine möglichst billige und den sozialen Bedürfnissen entsprechende Versorgung der Einwohner, sondern auf hohe Er= träge aus den Werken29. Das bedeutet, daß das Verzinsungsprinzip verlassen und daß das Gewinn= und Monopolbrinzib angewandt wurde. daß an Stelle des öffentlichen Unternehmens die Bewirtschaftungs= form als Erwerbs= und Monopolunternehmen trat. Mit Recht führt Bolff diese Tarifpolitik zum Teil auf die starre Regelung des Finanzausgleiches zurud. hier ftehen indes in Preugen den Gemeinden die Ertragssteuern zu. Teils waren sie jedoch bereits übermäßig angespannt, teilweise suchten die oft in den Stadtparlamenten herrschenden Gewerbe= und Handwerkerparteien die Last auf die breite Bevölkerung abzuwälzen. Die monopolistische Tarifpolitik in den Berforgungs= betrieben muß wie eine Kopfsteuer wirken. Der tiefere Grund aber liegt in der Übersteigerung des öffentlichen Aufwands und der Ausgaben= wirtschaft und einer fehlenden Sparsamkeit in den guten Sahren. Die Gemeinden können sich zum Teil entschuldigen mit der überlastung durch soziale Aufgaben, die ihnen aufgebürdet wurden. Für das Ganze aber gilt, daß nicht nur für den Bestand an Gemeingütern, sondern auch für das Innehalten der gemeinwirtschaftlichen Prinzipien eine gefunde Finanzpolitik die Voraussehung ist. Wolff macht ebenfalls zu Recht eine ungesunde Expansionspolitik der öffentlichen Unternehmen ber= antwortlich und spricht von dem Ausbauehrgeiz der Direktoren. Als krafsestes Beispiel wird der bekannte Erwerb von Rohlenfeldern durch

<sup>29</sup> A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 109 — vgl. auch die Mitteilung A. Wisslers (a. a. D. S. 136) über das Elektrizitätswerk Burich, bas, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen berechnet, eine Berzinsung des Unlagekapitals von 30 % abwürfe.

die Städte Frankfurt a. M. und Köln genannt. Dieser Ausbauehrgeiz ift ein Eindringen kapitalistischen Denkens in die Gemeinwirtschaft. das zusammenfällt mit dem Eindringen des kapitalistisch angepaßten Körperschaftsunternehmens. Hier steht zudem der Gedanke der technischen Richtigkeit im Vordergrunde, indes zur überprüfung der wirt= schaftlichen Richtigkeit vorerst kein Anlag besteht 30. Die technische Richtigkeit und Vollkommenheit voranzustellen — indes die Technik immer dienendes Mittel der Wirtschaft sein muß, ihren Sinn und ihre Begrenzung aus der wirtschaftlichen Aufgabe empfangen muß —, ist eine Gefahr in der heutigen Gemeinwirtschaft. Diese Gefahr ist hineingetragen durch die Berselbständigung des bourgeoisen Ideals des technischen Fortschrittes und seine Aufnahme — als kapitalistische Ideo= logie — in die sozialistische Gedankenwelt. Das gemeinwirtschaftliche Shstem hört auf, Wirtschaft zu sein und wird zur Willkür, die nur aus politischer Macht gehalten werden kann, wenn die technische Eleganz an Stelle der ökonomischen Ratio entscheidet31.

Als bedeutsamen Fehler der Tarifpolitik der Elektrizitätswerke nennt A. Wolff die Benachteiligung der Kleinkraftbezieher und damit des Handwerkes<sup>32</sup>. Diese Politik leistet der wirtschaftlich ungesunden Kon=

<sup>30</sup> So schreibt Walter Mahlberg, die öffentlichen Betriebe seien früher mit ängstlicher spartanischer Sparfamkeit betrieben, heute wurden fie "umgekehrt hemmungslos nach den neuesten Errungenschaften technischer Richtig= feit und Schönheit ohne Rudficht auf die Roften" geführt (B. Mahlberg, Die Betriebstypen der freien und der gebundenen Wirtschaft in: Festschrift für R. Wiedenfeld, a. a. D. S. 34). Bezeichnend für die Sorglofigkeit, mit der die kommunalwirtschaftliche Macht= und Aufwandspolitik betrieben wurde, ift, dag der Frankfurter Oberbürgermeifter Landmann auf der Tagung des Bereins für Sozialpolitik in Zürich 1928 — allerdings unter ber Boraussegung, daß Deutschland nicht leichtsinnig den Transferschut bes Dawesplanes preisgebe — ben Gedanken vertrat, Deutschland solle solange Auslandsanleihen hereinnehmen, wie es noch einen Pfennig bekäme. Auch die Finanzkrise vom Sommer 1931 hat die Unbelehrbaren nicht belehrt und es gibt sehr einflugreiche Bertreter, die heute noch von neuen, immer größeren Auslandskrediten das Heil erwarten. Schumpeter hat einmal den Kredit als Borweggenommenes Sparen befiniert. Wann foll bas Sparen nachfolgen? Der Weg der Bumpoptimisten führt politisch zum Bankrott und wirtschaftlich zu einer unerhörten überfremdung.

<sup>31</sup> Bgl. hierzu meine Kritik eines "Monismus der Gemeinwirtschaft", d. h. einer vollkommunistischen Wirtschaft in: Gemeinwirtschaft und kapistalistische Marktwirtschaft, S. 126 f.

<sup>32</sup> Diese Tarispolitik macht es auch dem kleinen Landwirt in Deutsch= land vielfach noch unmöglich, auf dem Hose Elektromotoren zu verwenden.

zentration und der sozial sehr unerwünschten Agglomeration der Stand= orte Borfchub. Damit greift diese Tarifpolitik störend in die Deglome= ration industrieller Standorte ein, die mit der zunehmenden Anwendung elektrischer Kraft eintreten müßte und die sozial so sehr zu be= grüßen wäre. Aber es gibt wohl auch heute noch verantwortungslose Politiker, die für den statistischen Fortschritt wachsender Einwohner= zahlen der Großstädte schwärmen. Biele an den Symptomen kurie= renden Staatseingriffe in die freie Marktwirtschaft könnten unter= bleiben, wenn in den gemeinwirtschaftlichen Grundlagen eine gesunde Wirtschaftsvolitik eingehalten würde. Mit Recht verlangt Wolff für all diese ineinandergreifenden Fragen ein einheitliches Programm, die Rückfehr zu den gemeinwirtschaftlichen Prinzipien, die Besinnung auf den Bersorgungscharakter der öffentlichen Unternehmen und das Durchsetzen der Tarifpolitik mit sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Motiven nach dem Borbilde der Reichsbahn. Hierfür wäre die erfte Grundlage die Rudfehr zum Verzinsungsprinzip, des weiteren wäre immer wieder zu versuchen, wieweit Preisnachlässe den Berbrauch heben, um die Einzelleiftung zu verbilligen. Diese Berbilligungen mußten allen Gruppen von Abnehmern gleichmäßig zugute kommen. Die Anwendung der Ausgleichfonds würde es erlauben, in der Krise und Depression durch weitere Tarifermäßigungen einen verschärften Absatrudgang zu vermeiden, zumal wenn mit der Einführung bon Indergehältern und Inderlöhnen die Personalkosten in der Stockung finken.

# V. Anwendungsgebiet und Aufgaben der öffentlichen Unternehmen.

1. Die Boraussetzungen der Möglichkeit der Anwendung des öffentlichen Unternehmens sind nicht schlechthin objektiv zu bestimmen. Die Beurteilung hat sich hierin verschoben, nicht nur im Sinne einer gerechteren und optimistischeren Beurteilung des öffents

Die zu hohen Preise des Stroms bei oft nur 20 % Ausnutzung der überslandkraftwerke drängen zur Surrogatkonkurrenz, zur Anwendung und Konsstruktion von Rohölmotoren im landwirtschaftlichen Kleinbetriebe, während die vorhandenen Krastwerke ausreichen und durch die Zentralisation der Krasterzeugung billiger sein würden bei einer verständigen Tarisbemessung. Bgl. hierzu Bormfelde, Landmaschinen, Handbuch der Landwirtschaft, Berlin 1930. Bd. III. S. 37/38.

lichen Unternehmens schlechthin, sondern auch mit der Ausbildung des Körperschaftsunternehmens als einer dem Privatunternehmen näherstehenden Form und mit der Bürokratisierung des privaten Großunternehmens andererseits. Damit sind heute die Unterschiede zwischen dem öffentlichen Unternehmen und dem großen Privatunternehmen sehr viel geringer geworden als früher, da das Verwaltungsunternehmen dem privaten Ginzelunternehmen gegenüberstand. Beide Formen sind einsander entgegengekommen und treffen sich, wie Heimann es ausdrück, in der Mitte des Weges.

Allgemein wird zur Voraussetzung der Geeignetheit eines Wirtschaftszweiges gemacht, daß der technische Fortschritt zu einem gewiffen Stillstand gelangt fei, daß der Bedarf stabilifiert fei, daß "Absat und Konsum in festen Geleisen fahren"33. Das aber bedeutet nichts anderes, als daß hier eine gemisse Unnäherung an den Charakter der Gemeinwirtschaft als statischer Bedarfsdeckungs= und Planwirtschaft vorliegen muß, um eine Eingliederung in diese Gemeinwirtschaft zu vollziehen. Je weniger diese Angleichung erreicht ist, desto loser wird die Eingliederung vollzogen werden. Das Kürperschaftsunternehmen erlaubt jene elastischere Führung, die sich einer wechselnden Marktlage anpaßt. Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen dringt nicht zufällig mit einem starken Rapitalbedarf der bor großen Ausbauaufgaben stehenden öffentlichen Unternehmen ein. hier ist die Dyna= mik der Wirtschaft noch oder wieder so stark wirksam, daß die erweiterte Reproduktion zur vorherrschenden Aufgabe wird und damit die schnelle Beschaffung und geschickte Berwendung hoher Rapitalien. Gogleich steht das Privatkapital für diese ihm adäquate Aufgabe zur Verfügung und dringt notwendig ein im Augenblick der Erschöpfung des Rredits der öffentlichen Sand.

Die großen Aufgaben der weiteren Zusammensassung der Elektrizitäts= und Gaserzeugung, deren ökonomische Notwendigkeit und Renztabilität bei hohem Zins genau zu prüfen sind in einer Zeit erschöpsten

<sup>33</sup> B. Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus, a. a. D. S. 37. Uhnlich äußert sich jett E. Welter, Nachkricgskapitalismus, a. a. D. S. 22. Dagegen weist Neu darauf hin, daß das Beispiel der Reichssaluminiumindustrie zeige, daß das öffentliche Unternehmen in Gesellschaftssform hier in einem Zweige starker technischer Entwicklung bei versagender Privatinitiative Pionierdienste zu tun vermochte. K. Reu, Industriewirtschaft, Bb. 176/II, S. 224.

öffentlichen Kredits und schlechter Staatsfinanzen, werden wohl ohne die Beteiligung des privaten Rapitals nicht durchzuführen sein, wie es heute den Unschein hat. Bei jeder Begründung gemischtwirtschaft= licher Unternehmen sollte indes die spätere Abfindung des privaten Ra= pitals vorgesehen sein. Als eine wichtige Boraussetzung des erfolgreichen Anwendens der öffentlichen Unternehmen hebt Amonn ein so= ziales Pflicht= und Chrgefühl und Verantwortungsbewußtsein der Bür= ger überhaupt und der Unternehmungsleiter insbesondere hervor. Es könnte sein, daß auf die Dauer der Zeit das kommerzialisierte Körper= schaftsunternehmen, bornehmlich wenn es in Gesellschaftsform orga= nisiert ist, hierin dem Berwaltungsunternehmen unterlegen ist, dessen Direktoren aus dem Beamtendienst hervorgehen und jene altpreußische Tugend des selbstlosen Dienstes am Ganzen verkörpern und als Geist des Unternehmens bestimmen. Diefer Borzug des Verwaltungsunter= nehmens wird gemeinhin übersehen um eines Mehr an kaufmänni= scher Routine willen. Ein Ausbau des gemeinwirtschaftlichen Systems wird ohne diese Gesinnung der Pflichttreue und des Dienstes am Ganzen nicht möglich sein. Dieses tragende Ethos des Staatsdienertums wird aber durchbrochen, wenn den Direktoren Spitengehälter und Tantiemepfründen bewilligt werden nach dem Borbilde der kartellmonopo= Listisch entarteten freien Wirtschaft. Die elastischere Form des Körper= schaftsunternehmens ist natürlich auch möglich ohne Bestellung dieser Sinekure=Ruratoren.

In Zeiten einer normalen Lage am Kapitalmarkte und geordneter Staatsfinanzen hat das öffentliche Unternehmen gegenüber dem Privatunternehmen drei bedeutsame Borzüge in seiner Finanzgebarung:

- a) Dem öffentlichen Unternehmen steht der billigere Staatskredit zur Verfügung, da die Risikoprämie hier durch die Bürgschaft der gessamten Staatseinnahmen entfällt. Dies spricht unter Umständen bereits für die Anwendung des öffentlichen Unternehmens<sup>34</sup>.
- b) Das öffentliche Unternehmen kann in höherem Maße eine Selbstsfinanzierung treiben, da das Gemeinwesen eher auf eine volle Ausschüttung des Gewinnes verzichten kann<sup>35</sup>, wie das Beispiel des Aussgleichssonds der preußischen Staatsbahnen mit seiner reichlichen Zusweisung für das Bauprogramm zeigt. Erst recht gilt dies von weniger

<sup>34</sup> Mag Brauer, Öffentliche und private Wirtschaft, a. a. D. S. 9.

<sup>36</sup> Kurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II, S. 217 u. 220. Schriften 178. 1.

umfangreichen Staatsunternehmen, deren Ertrag für den Staatshaushalt nicht ins Gewicht fällt.

- c) Für die Finanzierung der öffentlichen Unternehmen steht die mannigfaltige staatliche und kommunale Bankwirtschaft<sup>36</sup> zur Berfügung. Damit ist eine vertikale Konzentration der Leihkapitalbeschaffung und der Produktion, die das Leihkapital verwendet, erreicht.
- 2. Die geschichtlichen Anlässe des Eindringens der öffent= lichen Unternehmen sind mannigfaltiger Art gewesen.
- a) Eine erste Schicht heute als öffentliche Unternehmen im weiteren Sinne bewirtschafteter Gemeingüter ist geschichtlich aus früheren Wirtschaftsepochen überkommen. Da ist zunächst der in den mittel= und ofteuropäischen Staaten von einer eigenkräftigen, kapitalistisch nicht angepaßten Staatswirtschaft durch die Zeiten des Liberalismus herübergerettete Besit an Grund und Boden, an Landgütern und Forsten, der in unserer Schriftenreihe — vergessen worden ist. In der Forst= wirtschaft spielen hier bedeutsame Allgemeininteressen mit, die Art der Betriebsführung legt die gemeinwirtschaftliche Nugung und die Anwendung des reinen Berwaltungsunternehmens besonders nahe. Auch in der Domänenberwaltung begegnen sie uns in Pferdezucht= anstalten, landwirtschaftlichen Versuchsanstalten und Mustergütern, Saatzuchtanstalten und Rebgütern. Eine zweite Schicht geschichtlich überkommenen Gemeineigentums, vorwiegend als Erwerbsunter= nehmen genütt, finden wir in den Bergwerken, Salinen, Badern, den Gewerbebetrieben und dem Postwesen, die wesentlich aus der Zeit des Merkantilismus erhalten geblieben sind. Die Ausdehnung der Staats= wirtschaft in diesen Zweigen ist traditional bestimmt.
- b) Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dehnt sich das gemeinwirtschaftliche Shstem in weiteren Zweigen aus, vorwiegend und zunächst ausschließlich im Gebiete des Verkehrswesens und der Versorgungsbetriebe. Ihnen ist gemeinsam die Nethildung, die ein terzitoriales Wonopol, ein Gebietsmonopol begründet. Hier sind die Eisenbahnen, das Telegraphenz und Telephonwesen im Staate, die Wasser, Gasz und Clektrizitätsversorgung in den Gemeinden und heute hineinwachsend in größere Wirtschaftskreise in Provinzen und Ländern zu nennen. In den Kommunen treten Schlachthöse, Kanas

<sup>36</sup> über die Rolle und Bedeutung der öffentlichen Bankwirtschaft vgl. A. Müller-Armad, Bankwirtschaft, Bb. 176/II.

lijations= und Müllabfuhrwesen, Straßenanlage und andere Einrich= tungen hinzu.

Entscheidend für die übernahme dieser Birtschaftszweige in die Gemeinwirtschaft ist die liberale Antimonopolpolitik. Der echte Libe= ralismus verteidigte die freie Wirtschaft um der freien Konkurrenz als des besten Verteilungsfaktors willen. Durch sie sah er die beste und billigste Versorgung der Verbraucher gewährleistet. Wo die freie Konfurrenz aufgehoben ift, droht eine Ausbeutung der Berbraucher; hier fordert der Liberalismus an Stelle des Privatmonopols das öffentliche Monopol und die Bewirtschaftung als öffentliches Unternehmen, um die wohlfeile Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Diese Gedanken wurden aufgegriffen von der nach Machterweiterung strebenden tatkräftigen Gemeinwirtschaft, gestütt durch konservative und staatssozialistische Ideen, wie sie Adolf Wagner vertrat und wie sie Bismard nahelagen. Die Mißstände, die sich in den monopolistischen Brivatunternehmen einstellten, die mangelnde Berücksichtigung wichtiger Allgemeininteressen traten hinzu37. Mulert weist darauf hin, daß die Kommunalisierung der Versorgungsbetriebe durchweg vollzogen sei von Stadtparlamenten mit liberaler Parteiherrschaft38. Den positiven

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Nach Leuken sind "die üblen Ersahrungen mit Privatunternehmern und Konzessionsverträgen, bei denen dem öffentlichen Interesse nicht gesnügend Rechnung getragen wurde", einer der Hauptgründe für die Entswicklung der Kommunalisierung (zitiert nach A. Wolff, Elektrizitätswirtsichaft, Bb. 176/II, S. 85.

<sup>38 &</sup>quot;Es berdient immerhin hervorgehoben zu werden, daß sich der übergang des überwiegenden Teiles dieser Betriebe in die kommunale Hand in Deutschland im wesenklichen zu einer Zeit vollzogen hat, in der in den Stadtvertretungen saft ausschließlich liberale Kreise, Bertreter des Hausebesites, des Handwerks und des Handels die Richtung der Rommunalpolitik bestimmten. Auf der Seite des gewerblichen Mittelstandes hatte man damals sehr wohl erkannt, welche Bedeutung gerade kommunale Betriebe für die Erhaltung der Wettbewerdssähigkeit und der Existenz der Mittelschicht haben. Darüber hinaus aber hatte die Erkenntnis der Notwendigkeit einer sozial eingestellten wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden aus der tägelichen Anschauung städtischen Berhältnisse ohne große prinzipielle überzlegungen immer weitere Kreise ersaßt." Oskar Mulert, Die wirtschaftzliche Betätigung der deutschen Gemeinden in: Annalen für die Gemeinwirtzichaft, 6. Jahrg., Genf 1930, S. 6.

Sehr beachtenswert ist, daß Wissler (a. a. D. S. 102) das starke Bors bringen der öffentlichen Unternehmen in der demokratischen und liberas

Leistungen der letzten anderthalb Menschenalter vor dem Kriege für den Aufbau der Gemeinwirtschaft haben die anderthalb Jahrzehnte seit dem Kriege nichts auch nur annähernd Vergleichbares entgegenzustellen, obwohl die Programme der zur Herrschaft gelangten Parteien das Doppelte versprachen.

Eine dritte Schicht des in öffentlichen Unternehmen oder staatlichen Erwerbsunternehmen bewirtschafteten Gemeineigentums sett mit der Rriegswirtschaft und dem Rriegsbedarf ein. Neben dem Ausbau der Militärwerkstätten, die hernach auf Friedensproduktion um= gestellt und teils wieder abgestoßen wurden, sind hier die Ralkstidstoff= und die Aluminiumindustrie zu nennen. Es handelte sich bei den Rüftungswerken und der Aluminiumindustrie um staatliche Eigenerzeugung, die nun mit der Umstellung auf den Friedensbedarf einer Markterzeugung gewichen ist. Die Ausdehnung der Eigenerzeugung zu einer Selbstbersorgung für den reproduktiven Verbrauch spielt in der Ausweitung der staatlichen Eigenerzeugung eine bedeutende Rolle. Der Aluminiumindustrie und der Kalkstickstoffindustrie werden Elektrizitäts= werke angegliedert und in umgekehrter Richtung Walzwerke zur Aluminiumverarbeitung 39. Ahnlich errichteten die Schweizerischen Bundes= bahnen zur Selbstbersorgung mit Strom vier große Kraftwerke. Preu-Ben baute gur Bermertung feiner Steinkohlengruben am Deifter bas Großkraftwerk in Ahlen40.

Der Ausbau in der industriewirtschaftlichen Betätigung der öffentslichen Hand ist nach Neu planlos erfolgt, die Ordnung sei erst nachsträglich eingebaut. Teilweise ergibt sich die Ausdehnung des Gemeinseigentums durch Stützungskredite für notleidende Privatunternehmen, die hernach zu Beteiligungen oder zur übernahme der Unternehmungen durch das Gemeinwesen führen. Daß der Staat auf unrentablen Wersten auf diese Weise sitzen bleibt, ist meist kein Gewinn.

listischen Schweiz erklärt gerade aus dem Fehlen eines bedeutsamen Prolestariats und einer machtvollen Arbeiterpartei, der gegenüber der Ausbau der Gemeinwirtschaft ein Zugeständnis und eine Machtabgabe bedeutet hätte, vor der alsdann die bürgerlichen Parteien zurückgeschreckt wären.

<sup>39</sup> Bgl. hierüber Kurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II.

<sup>40</sup> A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 96. Daß der Eigensbedarf der Gemeinden für die Kommunalisierung mitgesprochen habe, besrichtet Wolff für die Elektrizitätswirtschaft und Collorio für die Wasserswirtschaft (Feuerlöschs und Straßenreinigungsbedarf). Collorio, Wasserswirtschaft, Bd. 176/II, S. 164.

Die wesentlichen Gebiete des öffentlichen Unternehmens sind heute das Berkehrswesen und die Versorgungsbetriebe, in denen ein Gebiets=monopol die gemeinwirtschaftliche Regelung ersordert. Mit den Verkehrsunternehmen sind die wichtigsten Vindeglieder der Wirtschafts=verbindung, auf denen die Tausch= und Verkehrsverslechtung, die Arbeitsteilung und die Standortsgliederung beruht, in die Hand des Gemeinwesens gegeben 1. Hier ist jeder Mißbrauch privater Kapital=macht ausgeschlossen. Mit der starken Veteiligung der öffentlichen Hand im Vank= und Sparkassenwesen, das heute in Deutschland zur Hälfte im gemeinwirtschaftlichen System steht 12, ist auch die Kreditzuleitung, die Verteilung des Leihkapitals auf die Erzeugungswirtschaften, den Wohnhausbau und den öffentlichen Kapitalbedarf unter den entscheisdenden Einfluß der Gemeinwirtschaft gestellt, die so in der Lage ist, die Lücken im volkswirtschaftlichen Versorgungsssssschem zu schließen, die in der kapitalistischen Marktwirtschaft ausspringen.

#### VI. Die Zukunft der öffentlichen Unternehmen.

Bei der Behandlung der Tarispolitik erkannten wir, daß es die wirtschaftspolitische Ausgabe in der Gemeinwirtschaft ist, wieder zum Berzinsungsprinzip zurückzukehren und die Tarispolitik unter sozialpolitischen und die Tarispolitik unter sozialpolitischen und bolkswirtschaftlichen Gesichtspunkten innerhalb einer zielsbewußten vorausschauenden Wirtschaftspolitik zu führen. Die Gemeinswirtschaft ist ihrem Wesen nach Planwirtschaft. Sie erfordert ein plansvolles Handeln und darf nicht einer planlosen Bestimmung durch die Verhältnisse des Augenblicks und hier der Marktlage überlassen bleiben. Erst die Verbreitung einer vertiesten Erkenntnis und Kenntnis der Gemeinwirtschaft und eine sozials und wirtschaftswissenschaftsliche Ausbildung ihrer Leiter, die sich heute noch zumeist aus juristischsformal geschulten Beamten rekrutieren — daher die Verschärfung des

<sup>41</sup> H. v. v. Bederath betont, daß die öffentliche Hand durchaus im Rahmen der liberalistischen Wirtschaftspolitik bleibe, wenn sie solche Betriebe selbst in die Hand nehme, die auf natürlichen Monopolen beruhen. Ist dem ideenseschichtlich, wie gezeigt, zuzustimmen, so nicht, wenn v. Bederath meint, in den öffentlichen Unternehmen keinen prinzipiellen Widerspruch zum privatkapitalistischen System erblichen zu können. H. v. Bederath, Der moderne Industrialismus. Jena 1930. S. 350/51. Auf die Erkenntnis dieses grundlegenden Dualismus der heutigen Ordnung kommt es uns hier an.

42 A. Müllersarmack, Bankwirtschaft, Bb. 176/II, S. 402/403.

spezifischen Charakters der Bürokratie —, eine bertiefte Erkenntnis der Gemeinwirtschaft und die Fähigkeit, sie zu beherrschen, sind die Boraussetzung ihrer weiteren Ausdehnung.

Hier verspricht uns allerdings Sombart, die Leitung öffentlicher Unternehmen in Staat und Gemeinde werde in Zukunft nicht nur mehr gewollt, sondern auch mehr gekonnt werden 43. Doch begnügen wir uns nicht mit dem Glauben an die Tendenz einer Umformung der kapitalistischen Marktwirtschaft und des Wachstums des gemeinwirtsschaftlichen Systems, die uns von den intimen Kennern der kapitalistischen Marktwirtschaft, wie Sombart, Kehnes, Schmalenbach, aufsgezeigt wird.

Fragen wir vielmehr, welche Daten haben sich geändert, welche inneren Gründe sprechen für eine weitere Ausdehnung der Gemein-wirtschaft in der Sphäre der Gütererzeugung. Zur Beantwortung dieser Frage legen wir die der Gemeinwirtschaft ungünstigsten Maßstäbe des wirtschaftlichen Liberalismus zugrunde.

Wie ich bereits erwähnte, hing der Liberalismus, der heute wesent= lich nur noch als entstellte Produzentenideologie fortlebt, am Ronkurrenzshstem der freien Wirtschaft, weil er in ihm den besten Faktor einer gerechten Berteilung und einer billigen Berforgung erblickte. Der Liberalismus war entstanden im Rampf gegen privilegierte Rompanien, Handelsmonopole, Zunftmonopole und Schutzölle. Er war konsequent genug, diese Formen da zu bekämpfen, gerade gegen das Produzenten= intereffe, wo fie neu aufzutauchen begannen. Wir haben gesehen, daß dies gegenüber den privaten Gebietsmonopolen der Verkehrsunter= nehmen und der kommunalen Versorgungsbetriebe mit durchgreifendem Erfolge geschah, allerdings wesentlich nur dort, wo eine starke eigenkräftige Gemeinwirtschaft in Staaten bon nicht demokratischer, nicht kapitalistisch angepaßter Staatsform vorhanden mar, in Mittelund Ofteuropa. Andererseits erlaubte und begunftigte dieselbe Gemein= wirtschaft die Entstehung monopoloider Organisationen und Zusammenschlüsse der Arbeiter in Gewerkschaften, der Unternehmer in Berbanden, die für die Regelung des Arbeitslohnes die freie Marktbestimmung einschränkten. Diese Entwicklung war unbermeidlich, da die Boraussehung des gleichen Kräfteberhältnisses für den individuellen Arbeitsbertrag nicht zutraf. Jetzt aber hielt immer noch ein Quafi-

<sup>43</sup> Werner Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus, a. a. D. S. 37.

monopolist den anderen im Schach. Erst das Eingreifen der Gemeinwirtschaft zugunsten eines lohnpolitischen Profitdruckes zerstörte die marktmäßige Selbstregulierung der Arbeitskosten und Löhne.

Schon lange zuvor, auf dem Festlande seit dem Ende der 1870er Jahre, war die freie Marktwirtschaft entscheidend durchbrochen oder verzerrt mit der Rückfehr zum Schutzollspftem, die nationalpolitisch unbermeidbar war, ein Vorgang, den England heute nachholt. Seither dringt, fußend auf dem Zollschutz, die Kartellierung im Bergbau, in der Schwerindustrie wie auch in den leichten Industrien ein. Die Kartelle stellen sich als monopoloide Gebilde dar, die mit einer ber= knappten Bersorgung des einheimischen Marktes höhere Breise im In= lande erzielen und das Produkt des nationalen Bodens und der na= tionalen Arbeit auf dem Beltmarkte berichleudern44. Ihnen fteht nicht wie im Berhältnis der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften in der Borkriegszeit ein Monopolist als Gegenkontrahent gegenüber, son= dern der unorganisierte in seiner Vereinzelung schwache Verbraucher. So entsteht auch im Kartell ein Gebietsmonopolist. Wiederum ist die billigste und beste Bersorgung des Berbrauchers preisgegeben. Nach liberalistischem Prinzip müßten die Kartellunternehmen verstaatlicht merden 45.

Eine weitere Verzerrung der freien Marktwirtschaft erkannten wir bereits in der konjunkturverschärfenden Wirkung der kartellistischen Preispolitik, die der Marktlage umgekehrt proportional ist. Die bes deutenden volkswirtschaftlichen Schäden, die hieraus entspringen, berslangen dringend nach einer durchgreifenden Abhilse.

Alle üblen Erwartungen, die der konsequente Liberalismus bom Monopol erwartete, sind bei den Kartellen eingetreten. So berichtet Schmalenbach: "Beralteten und völlig unwirtschaftlichen Verwaltungs=

<sup>44</sup> Bgl. die sarkastische Schilberung des Kohlendumpings bei E. Schmaslendach, Die Betriebswirtschaftslehre an der Schwelle der neuen Wirtschaftsversassung in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 22. Jahrg., 1928, S. 248.

<sup>46</sup> Diehl, der gegen Sombart die Entstehung einer gebundenen Wirtsschaftsordnung bestreitet und die Kartelle — durchaus zu Recht — als Kinder kapitalistischen Geistes bezeichnet, zieht diese Konsequenz: "Wo die private Macht zu monopolartigen Gebilden führt, muß gerade dem Sinn der kapitalistischen Wirschaft entsprechend der Staat eventuell durch übernahme dieser Betriebe solchen Monopolen entgegentreten." Karl Diehl, Die rechtslichen Grundlagen des Kapitalismus. Jena 1929. S. 45.

einrichtungen begegnet man in der neuen Wirtschaft auf Schritt und Tritt. Übertriebenen Bürokratismus, übermäßige Schwerfälligkeit, übermäßige Kostspieligkeit der Verwaltung und übergroße Gehälter und Tantiemen der leitenden Beamten findet man bei diesen monopolistisschen Organisationen allenthalben. Und mit Bedauern muß man festsstellen, daß all diese Unwirtschaftlichkeiten Jahre und Jahrzehnte hinz durch ruhig fortbestehen können, weil die reinigende Luft der Konskurrenz fehlt."46

"Es sei", sagt Schmalenbach, "ein beamtenhaftes und nicht mehr ein unternehmerhaftes Wesen, das mehr als früher die Wirtschaft übersschattet." Damit kommen wir zu einem weiteren entscheidenden Punkt, der Unterschied des bürokratischen Berwaltungsunternehmens gegensüber dem höchst elastischen privaten Einzelunternehmen mit seiner Initiative und seiner Berantwortlichkeit des Unternehmens ist in diesen Wirtschaftszweigen ganz geschwunden. Die Privatunternehmen sind zu großen Aktiengesellschaften geworden, die im Schutz der Kartelle alsschwerfällige, bürokratische Gebilde wirtschaften, sie sind vielsach dem öffentlichen Unternehmen unterlegen — zumindest volkswirtschaftlich, wenn sie im Quotenkamps Neuanlagen schaffen, sür die kein Absatz auf dem Markte vorhanden ist. Die Kartelle entstehen aus überkapazität und führen zu immer vermehrter überkapazität. Das bedeutet volkswirtschaftlich eine ungeheure Fehlleitung von Kapital.

Endlich berühren wir damit den letzten, nach Schmalenbach entsicheidenden Punkt, der notwendig zum Bersagen der freien Marktwirtsichaft führen mußte. Es sind die hohen sigen Kosten der Produktion. Der hohe Anteil der sigen Kosten, die mit einer Erzeugungseinschränskung nicht sinken, drängt zu voller Ausnutzung der Kapazität trotz mangelnder Nachsrage und damit zum verschärften Dumping auf dem Weltmarkte. "Und so ist die moderne Wirtschaft mit ihren hohen sigen Kosten des Heilmittels beraubt, das selbsttätig Produktion und Konssumtion in Einklang bringt und so das wirtschaftliche Gleichgewicht herstellt. Weil die proportionalen Kosten in so großem Umsang sig gesworden sind, fehlt der Wirtschaft die Fähigkeit der Anpassung der Produktion an die Konsumtion."47 Die Schlußsolgerung sinden wir bei Mahlberg, einem überzeugten Vertreter der überlegenheit der freien

<sup>46</sup> E. Schmalenbach, a. a. D. S. 246.

<sup>47</sup> E. Schmalenbach, a. a. D. S. 245.

Marktwirtschaft: Er meint, daß "Betriebe mit nur figen Rosten und der Bahrscheinlichkeit, daß ihre wirtschaftliche Kapazität nur borüber= gehend mit 100% ausgenutt werden dürfte, von der öffentlichen Hand betrieben werden und werden muffen"48.

Nach Schmalenbach führt die Rationalisierung und die Erweiterung der Betriebe zur vollen Ausnutzung der Rebenanlagen die Industriezweige automatisch in eine übergroße Kapazität hinein. "Fit ein Geschäftszweig so weit, so ist es bis zur Gründung eines Kartells oder zur Vertrustung nicht mehr weit." Diese Tendenz wird auch durch Anti= trustgesetze und Kartellverordnungen nicht wirksam bekämpft. Es ist eine alte Erfahrung, daß die staatliche Reglementierwirtschaft mit ihren Eingriffen nur eine begrenzte Wirksamkeit hat und daß sie mit ihrem fünstlichen Eingriff in die naturalistische Ordnung Störungen herbor= ruft, die sich oft an anderen Stellen der fozialen Ordnung auswirken.

Es wird hier auf die Dauer nur der Weg des Eindringens der öffent= lichen Sand und einer gemeinwirtschaftlichen Bewirtschaftung übrig= bleiben49. Sowie dieser Gedanke auftaucht, besinnen sich die Pro= duzenten auf ihre liberalistische Ideologie und reden bon den segens= reichen Prinzipien der freien Wirtschaft, denen sie längst untreu ge= worden sind. Und nun wird ernsthaft diskutiert, wie man zur freien Konkurrenzwirtschaft zurückehren könne. Das Heilmittel, das hier allgemein genannt 50, auf allen Wirtschaftskonferenzen bekannt, von

<sup>48</sup> Walter Mahlberg, Die Betriebssufteme der freien und der gebun= denen Wirtschaft. a. a. D.

<sup>49</sup> Auch Erich Welter schreibt in der Redaktionsarbeit der "Frankfurter Beitung" (a. a. D. S. 20); "Derjenige Staatseingriff, über ben die Brivatwirtschaft am lautesten zu klagen pflegt: das direkte Eindringen der öffent= lichen Sand in die Produktion, ist im Bergleich zu jenen anderen Störungen (eines reglementierenden Interventionismus) nur bon ganz untergeord= neter Bedeutung, ja es stehen den nachteiligen Wirkungen so viele vorteil= hafte gegenüber, daß man bezweifeln muß, ob eine Gesamtbilang ber Betätigung der öffentlichen Hand als Produzent, als Unternehmer mit einem Bajfivsaldo für die Gesamtwirtschaft abschließt."

<sup>50</sup> Erich Welter, ebenda S. 35. — Arnold Wolfers, Das Kartell= problem im Lichte der Kartelliteratur, a. a. D. S. 42: "Es ist nicht unwahrscheinlich, daß ein Wegfall solcher staatlichen Magnahmen, die die Konkurrenz aufzuheben die Tendenz haben, allein ichon die Tendenz haben würde, volkswirtschaftlich belangreiche Monopolisierungen durch Kartelle fast völlig auszuschließen." Aber S. v. Bederath hat icon 1911 gezeigt, daß der Konkurrenzausschuß auch durch bloße Erklusivberträge wirksam voll=

allen Staaten beschworen und bon keinem befolgt wird, ist der radikale Abbau der Zollmauern und die Rückfehr zum Freihandel. Ist es wirklich nur das kapitalistische Interesse einer schmalen Produzentenschicht, das diesen Zollabbau auf die Dauer zu verhindern vermag? Nein! und zwar ist nationalwirtschaftlich derselbe Grund für das Festhalten an den Schutzöllen bestimmend, der privatwirtschaftlich zur Rartellierung führt: Auch hier stehen die ungeheuren Werte auf dem Spiel, die in festem Unlagekapital gebunden sind. Das Riederreißen würde fie in vielen Staaten mit einem Schlage entwerten. Gin ungeheurer weltwirtschaftlicher Standortskampf wurde zur Konzentration der Erzeugung an den absolut gunftigften Standorten - in hohem Mage zum Beispiel in den Vereinigten Staaten mit ihren gunftigen Forderbedingungen der Bodenschäte - führen. In den im Standortskampf unterlegenen Ländern würden die Betriebe geschlossen und die Arbeiter "freigesett". Wollte man diesen schmerzlichen Prozeß als einmalige gewaltige Umstellung auf die rationellste Standortsverteilung und die vollkommenste weltwirtschaftliche Arbeitsteilung bejahen, wozu die historische Kraft des mit dem Nationalstaate gegebenen Autarkiestrebens erst gebrochen werden müßte, so fehlte doch die weitere ent= scheidende Voraussetzung der gedachten freien Beltwirtschaft, die Wanderungsfreiheit der Arbeitskraft. Es besteht keinerlei Aussicht, daß im Augenblick der Aufhebung der Zollschranken die Bereinigten Staaten 5-10 Millionen gelernten europäischen Arbeitern die Einwanderung freistellen. Es besteht nicht nur ein Bündnis, das bei dem Anbruch des weltwirtschaftlichen Standortskampfes die Produzenten mit dem Nationalstaat schließen, die einen um ihre hohen Anlagekapitalien zu erhalten 51, der andere, um die Autarkie zu wahren, sondern auch ein Bündnis des Nationalstaates mit der Arbeiterschaft, die ihre sichere Beschäftigung erhalten will. Bir sehen heute, wie in England dieser Dreibund in einem Akte geschaffen wird. Es ift zur Benüge gezeigt,

zogen werden kann (Die Kartelle in der deutschen Seidenwebereiindustrie, Karlsruhe 1911), und Mahlberg weist darauf hin, daß es keine straffen Kartelle mit sein organisierten Büros zu sein brauchen: "Das stillschweigende übereinkommen der Handwerker und Detailisten, das ernsthafte Festhalten an sowieso viel zu hoch gestellten Tarisen trotz Absahrückgang tut genau den gleichen Dienst: der Wettbewerb wird ausgeschaltet (a. a. D. S. 32)."

<sup>51</sup> Bgl. auch H. Ritschl, Die Entwicklungsstufen der Staatswirtschaft. Festgabe für Georg v. Schanz. Bb. I. Tübingen 1928.

daß diese Entwicklung zwangsläufig ist, daß sich das Rad der Ent= widlung nicht zurückbrehen läßt. Auch ein anderer Grund wirkt heute in der gleichen Richtung der Erhaltung der Zollmauern. Das höchst labile Gleichgewicht der Staatsfinanzen, die völlige Erschöpfung der Steuerreserben lassen den Staat gegen jede Vermehrung der Arbeits= losigkeit, die mit der Rückfehr zum Freihandel in unübersehbarem Ausmaß eintreten mußte, aufs heftigfte ankämpfen. Die Boraussetzung ber Rücktehr zum Liberalismus, einer liberalistischen Renaissance, wäre die Beseitigung der Arbeitslosenunterstützung. Bor allem aber, diese nie konsequent zu Ende gedachte Rückehr zum Liberalismus wird nur als ein technisches Mittel gedacht, es fehlt der Glaube und die liberalistische Wirtschaftsgesinnung, die allein diese Ordnung zu tragen bermochte.

So bleibt kein anderer Ausweg als die Ausbehnung des gemeinwirtschaftlichen Systems, die überführung der Schlüsselstellungen der großgewerblichen Produktion in öffentliche Unternehmen, wenn dem monopolistischen Kartellwesen, das dem Verbraucherinteresse und dem volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse widerspricht, das Sandwerk gelegt werden foll. Diese Mißstände, überteuerung des Verbrauches, Ver= schleudern der Schätze des nationalen Bodens und des Produktes der nationalen Arbeit im Dumping, und unerhörte Berschärfung der Konjunkturen berlangen gebieterisch eine durchgreifende Anderung des Shitems.

hier sind zwei Wege denkbar: Erstens die Gemeinschaft sucht in allen kartellierten Gewerbszweigen Juß zu fassen durch den Aufkauf bor= handener oder den Ausbau neuer Werke, ohne mit diesen Werken in die Kartelle einzutreten. Das heißt eine staatliche Außenseiterkonkurrenz, die so den freien Wettbewerb wieder herstellt. Es fragt sich indes, inwieweit bei der borhandenen und hiermit teilweise noch zu ber= schärfenden überkapazität ein Wettbewerb auf der Grundlage rentabler Bewirtschaftung möglich wäre. Sogleich erhöbe sich die Forderung nach der Beseitigung der Steuerfreiheit der öffentlichen Betriebe und ein erbitterter Rampf zwischen der Privatwirtschaft und dem Staate wäre die unerwünschte Folge.

Der zweite Weg bestände darin, daß der Staat die wichtigsten Zweige des Bergbaus und der Schwerindustrie übernähme. Als Lieferant von Kohle und Clektrizität, Stahl und Eisen könnte die Gemeinwirtschaft allen dann noch bestehenden Kartellen der weiterverarbeitenden Induftrie die Preise diktieren baw. von ihrer Aufhebung die Belieferung

abhängig machen. Für die berarbeitenden, leichten Industrien ließe sich so die Rückehr zur freien Wirtschaft erzwingen. Bergbau und Schwerindustrie erfordern die Vergemeinschaftung aber nicht bloß um dieser Schlüffelftellung willen, fondern auch, weil hier gerade die übertapazität am stärtsten entwickelt und die firen Rosten überwiegend sind. In meinem Buch "Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft" habe ich in Auseinandersetzung mit heimann den Weg aufgezeigt, auf dem diese Verstaatlichung zu vollziehen wäre und die Bewirtschaftung zu erfolgen hätte 52. Mein Borschlag ift in kurzem, daß das Reich den Betrag kapitalberzehrender Steuern bon rund 400 Millionen RM. im Sahre zur Enteignung monopolisierter Wirtschafts= zweige berwendet. Diese Summe wird heute der Kapitalbildung ent= zogen und in den unmittelbaren Berbrauch des öffentlichen Haushaltes überführt. Sie würden nun zur Barentschädigung der enteigneten Ka= pitalisten bermandt und wieder als Rapital anlagesuchend auf dem Markte erscheinen. Als Kapitalwert der verstaatlichten Unternehmen wäre nicht die tatsächlich aufgewandte Ankaufssumme zugrunde zu legen, sondern von diesem Werte wäre der Wert der kapitalisierten Monopolrente abzuschreiben. Alsdann wäre das öffentliche Unternehmen nach dem Berginsungsprinzip zu führen. Oder aber, es ließe sich erproben, welcher Preis in normaler Wirtschaftslage eine bolle Ausnutung der vorhandenen Produktionskapazität erlaubt; der über= schuß der sich dann noch über die Bewirtschaftungskosten ergabe, wäre zu kapitalisieren und würde den Kapitalwert der Unternehmen bestimmen. Diese Abschreibung des Kapitalwertes bedeutet selbstverständ= lich keinen volkswirtschaftlichen Verluft, sondern nur eine geänderte Bewertung und Bewirtschaftung, die sich fofort in einer Ausdehnung des Produktionsumfanges der neuen öffentlichen Unternehmen aus= wirken mußte, da der Verzicht auf den Monopolpreis eine Steigerung des Absabes bedeutet. Diese Vergemeinschaftung des Bergbaues ließe

<sup>52</sup> a. a. D. S. 153 f. über den Unterschied von Bergemeinschaftung und individualistischer Bergesellschaftung habe ich mich im Text oben bereits ausgesprochen. Der Gedanke syndikalistischer Planwirtschaftskörper, der nach Heimann dem Sozialismus die größte Enttäuschung gebracht hat, und dessen Berwirklichungsversuche den Arbeiter in das monopolistische Kartellinterzesse verslochten, wäre hier völlig auszuschalten; es bleibt, wie Heimann sagt, "nur die verpönte Staatlichkeit" — d. h. die Bergemeinschaftung in öfsentlichen Unternehmen.

sich inmitten der Krise beginnen, sie würde zu der erforderlichen Breis= senkung und damit zu einer starken Belebung der Produktion führen. Reichen die Jahreserträge der kapitalberzehrenden Steuern nicht aus zur Barentschädigung der Kapitalisten, so könnten Trustobligationen ausgegeben werden, deren schnelle Tilgung in wenigen Jahren sicher= gestellt werden mußte. Der Mehrbedarf an Steuern ließe sich durch Berbrauchssteuern decken, da die Bergemeinschaftung dieser Wirtschafts= zweige im Berbraucherintereffe liegt.

Der Widerstand gegen eine entschlossene Verstaatlichungspolitik des Reiches würde nicht groß sein, zumal die liberalistischen Parteien im Parlament auf geringe Reste zusammengeschmolzen sind. Die Rapi= taliften murden sich mit der bollen Entschädigung zufrieden geben und das Leben der Bergwerksdirektoren würde unter den Fittichen des Reichsadlers jenen Frieden gewinnen, den das Kartell nicht zu ge= währen vermochte. Auch würde der erbitternde und das Bolksleben vergiftende Rampf zwischen der Arbeiterschaft und der Großindustrie und dem Bergbau aufhören.

Die gesamtwirtschaftliche Ordnung der wohlfeilsten und besten Ver= forgung des Berbrauchers ist indes nicht allein durch die Kartelle durchbrochen. Auch in den Gewerkschaften erkannten wir monopoloide Gebilde. Sier aber halten fich zwei Monopoliften in Schach, denn der Bewerkschaft steht der Arbeitgeberberband gegenüber. Erft das Singutreten der staatlichen Lohnpolitik verschob das Kräfteverhältnis und wirkte wie in der kartellbegunftigenden Wirtschaftspolitik zugunften der Produzenten, so hier zugunften der Gewerkschaften — und beide Male zu Lasten des Berbrauchers. Es handelt sich um ein übergreifen der Gemeinwirtschaft in die kapitalistische Marktwirtschaft, herrührend aus bem Streben, die Statik des gemeinwirtschaftlichen Systems auf die dynamische Marktwirtschaft zu übertragen — durch ein Kurieren an den Symptomen. Einer Ausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Syftems auf die Gebiete der Schwerinduftrie und des Bergbaus, und der Aufhebung der Kartelle müßte die Beseitigung der staatlichen Lohn= politik gegenüberstehen. Gerade eine erweiterte Anwendung der öffentlichen Unternehmen sett eine freie Lohnbildung voraus. Die freie Preisbildung muß als Grundlage einer rationalen Wirtschaft wieder= gewonnen werden, ihre Beseitigung erft führte zu den Rapitalfehl= leitungen, den überinvestitionen und der ungeheuerlichen Berschärfung ber Konjunkturen. Je elastischer die Preisbildung ift, desto schneller zeigen sich Fehlleitungen, desto eher tritt der Ausgleich ein. Anstelle der starren Standardlöhne müßten elastische Indexlöhne treten. Die Politik der starren Löhne und des Lohnschraubens hat zu einer überzrationalisierung getrieben, die in krassem Mißverhältnis zur deutschen Kapitalbildung stand und unmittelbar die Arbeitslosigkeit anschwellen ließ. Die Arbeiterschaft als Ganzes hat durch diese Lohnpolitik ihr Einkommen nicht gesteigert. Auch diese Lohnpolitik ist ein Kurieren an den Symptomen, das heißt aber: wirtschaftlicher Dilettantismus. Der sicherste Weg zur Steigerung der Keallöhne und der Lebenshaltung des Bolkes ist nach wie vor die Steigerung der Produktivität und die Verzbilligung der Produkte<sup>53</sup>.

Endlich, die stillschweigenden Bereinbarungen in Handwerk und Kleinhandel zur Forderung übermäßiger Preise, von denen Mahlberg zeugte, müssen durch genossenschaftliche Selbstversorgung der Konsumenten und durch die auch hier vordringenden größeren Unternehmen bekämpft werden.

Der Wiedergewinn der Wirtschaftlichkeit in unserer dualistischen Wirtschaftsordnung wird nicht anders möglich sein als durch eine starke Ausdehnung der Gemeinwirtschaft, in deren Hände nicht nur die Berskehrsmittel und die Versorgungsbetriebe, sondern auch die Vodenschätze und die Eisenerzeugung gehören. Dieser Ausdehnung muß der Wiedersgewinn einer freien Preisbildung in der freien Marktwirtschaft entstrechen.

Werden die erweiterten Staatsunternehmen als öffentliche Unternehmen geführt nach dem Berzinsungsprinzip und unter Einstellen der Erträge in Ausgleichsonds, aus denen eine gleichmäßige erweiterte Reproduktion und eine gleichmäßige Zuweisung regelmäßiger Einkünste an die Reichskasse finanziert wird, so werden die Konjunkturschwankungen entscheidend gemildert. Die wohlseilste und reichliche Bersorgung der Bevölkerung ist sichergestellt. Der freien Initiative ist ihr Spielraum belassen, zwar räumlich beschränkter, aber von hemmenden Fesseln befreit. Dann wird in wachsendem Maße der Dienst am Ganzen

<sup>53</sup> Die Einsicht in diesen Zusammenhang sehlt nicht. So sagt Max Brauer: "Preissenkung ist wertvoller als jede Lohnerhöhung (a. a. D. S. 29)." E. Heinann (Mehrwert und Gemeinwirtschaft, Berlin 1922, S. 192) denkt selbst für eine überwiegend sozialistische Ordnung, die nach ihm die Berbrauchsfreiheit und einen Markt um der Rationalität des Wirtschaftens willen erfordert, an eine marktwirtschaftliche Lohnbildung.

und die der Gemeinschaft verantwortliche Freiheit zur geistigen Haltung und zum tragenden Geiste in der Wirtschaft werden 54.

Die Voraussetzung einer solchen Ausdehnung der Gemeinwirtschaft und einer wahren Neuordnung, und, was unser Thema im besonderen betrifft, des weiteren Vordringens der öffentlichen Unternehmen sind dreifacher Art:

- 1. Die erste Boraussetzung sind gesunde Staatsfinanzen, gesunde Staatsfinanzen und noch einmal gesunde Staatsfinanzen. Sie wieder= zugewinnen und zu erhalten wird es der äußersten Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Reich, Ländern und Gemeinden bedürfen. wichtigste Aufgabe der deutschen Außenpolitik - und nicht die Ressort= angelegenheit eines Staatssekretärs — ift die möglichst radikale Lösung des Tributproblems; die wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik des Reiches, die Rapitalautartie, das heißt das Unabhängigwerden der deutschen Wirtschaft vom Zuftrom fremden Rapitals. Solange nicht eine klare Front von Bolk und Staat gegen die imperialistische Beriflabung und die veriklavende Rapitalüberfremdung erreicht ist, ist der drohende Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft nicht beschworen.
- 2. Die Ausdehnung der Gemeinwirtschaft sett einen Geist der Leiter und einen leitenden Beift des Dienstes am Bolke und der Opfer für die Gemeinwirtschaft voraus. Ohne daß die Träger der Gemeinwirtichaft Befferes wollen, kann nicht Befferes und mehr geleistet werden. Wir sehen, daß im Körperschaftsunternehmen die elastische und selb= ständige Unternehmungsform erreicht ist, die es erlaubt, verburokrati= fierte Wirtschaftszweige, wie fie in den Kartellen borliegen, ebenso gut und beffer zu bewirtschaften wie in der freien Wirtschaft. Der Finang= bedarf für die fortschreitende Vergemeinschaftung des Bergbaus und der Gijenerzeugung ist nicht hoch, gemessen an den Ziffern der öffent= lichen Haushalte. Das nominale Aktienkapital im deutschen Steinkohlenbergbau beträgt nur rund 1 Milliarde RM., im gejamten Bergbau 1,86 Milliarden AM., in der mit dem Bergbau verbundenen

<sup>54</sup> Dag die seelische Einordnung des Arbeiters in das entseelte Gefüge bes modernen Industrialismus durch diese organisatorische Umordnung zwar erleichtert, aber nicht voll erreicht werden fann - wie durch keine Geftal= tung des Eigentums an den Produktionsmitteln -, dag dieser Beg vielmehr über Werks- und Siedlungsgemeinschaften und soziale Selbstverwaltung führt, habe ich in meinem mehrerwähnten Buche ausgeführt.

80 Dr. Hans Ritschl, Stellung u. Bebeutung der öffentlichen Unternehmung usw.

Eisenindustrie 1,7 Milliarden RM. 55. Die Bergemeinschaftung der wichtigsten Teile des Bergbaus und der Schwerindustrie ließe sich bei 400 Millionen RM. jährlicher Auftaussmittel in sieben bis acht Jahren durchsühren oder bei einer Auszahlung in Trustobligationen abzahlen, wobei damit gerechnet ist, daß ein Auftausen der heute weit unter dem Nennwert stehenden Aktien an der Börse bald den Kurs auf die Enteignungsgrenze von 100 treiben müßte. Der Gedanke und die Leistung einer Vergemeinschaftung dieser Zweige übersteigt nicht die Leistung und die Kühnheit der Verstaatlichung der Sisenbahnen durch unsere liberalen Großväter, die im Kampf gegen drohende monopolistische Mißbildung sich nicht scheuten, mit der Tat durchzugreisen.

3. Die letzte Boraussetzung ist, daß ein wahrer Staatsmann diese Dinge in die Hand nimmt. Bon feierlichen Beiräten, Ausschüssen und Kommissionen mag er sich Rat holen; noch niemals aber haben Kolstegien mit Zöpfen und Kommissionen mit Zahlenmaterial eine Tat vollbracht. Dem Manne, der in der Stunde der größten Not und Zerstssenheit durchgreift und gestaltet, der Partei, die ihn trägt, und der Staatsform, die ihm sein Wirken erlaubt, gehören die Zukunft.

<sup>55</sup> Bgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1931, S. 361.

# Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

Von

Dr. Martin Lohmann, Privatbogent an der Universität Riel.

Schriften 176. I. 6

# Inhaltsverzeichnis.

| _ ,   | Seite |
|---|-------|
| Erster Abschnitt: Aufgabe und Methode dieser Untersuchung             | 83    |
| I. Rechtsformen und Wirtschaftstypen                                  |       |
| II. Die Merkmale der öffentlichen Unternehmung                        |       |
| ,   |       |
| Zweiter Abschnitt: Die typischen Organisationsformen der öffentlichen |       |
| Unternehmung  | 93    |
| I. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung (die reine Ber-      |       |
| maltunggunternehmung)   | 93    |
| 1. Begriff, juristische Form und Organe                               | 93    |
| 2. Borzüge  | 96    |
| 3. Rachteile  | 106   |
| 5. Anwendungsgebiete  | 100   |
| II. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung                   |       |
|   |       |
| 1. Die verselbständigte öffentliche Unternehmung                      | 112   |
| b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik                             | 114   |
| c) Anwendungsgebiete  | 116   |
| 2. Die öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper       | 116   |
| a) Begriff, juristische Korm und Organe                               | 116   |
| b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik                             | 117   |
| c) Anwendungsgebiete  | 122   |
| 3. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form             | 123   |
| a) Begriff  | 123   |
| b) Furificial Formen  | 124   |
| c) Organe   | 120   |
| e) Borzüge  | 127   |
| f) Rachteile  | 120   |
| g) Anwendungsgebiete  | 133   |
| h) Die Betriebsgesellschaft als Nebenform                             | 134   |
| i) Das Awillingsunternehmen   | 135   |
| 4. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung                           | 135   |
| a) Begriff  | 135   |
| b) Zuristische Formen   | 137   |
| c) Organe   | 139   |
| d) Borzüge  | 140   |
| 0) Nachteile  | 142   |
| g) Das Awillingsunternehmen   | 144   |
|   |       |
| III. Die Unternehmungsverbindungen                                    |       |
| 1. Begriff und Arten  | 140   |

#### Erster Abschnitt.

## Aufgabe und Methode dieser Untersuchung.

## 1. Rechtsformen und Wirtschaftstypen.

Den Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung ist dieser Schriftenband gewidmet; damit ist zum Ausdruck gebracht, daß nicht die Rechtsformen, sondern der tatsächliche ökonomische Ausbau der verschiedenen Arten öffentlicher Unternehmungen, also deren Wirtsschaftsthen, in ihrer speziellen Eigenart zu untersuchen, und daß diese auf Grund wirtschaftlicher Unterscheidungsmerkmale zu shstematisieren sind. Eine nach rein rechtlichen Gesichtspunkten vorgehende Darstellung würde in der Tat dem entscheidenden wirtschaftlichen Sachverhalt häusig nicht gerecht werden können, abgesehen davon, daß viele juristische Fragen auf diesem Gebiet, wie überhaupt auf dem des Wirtschaftserechts, noch ungenügend geklärt sind. So muß auch hier der für die

<sup>1</sup> Bgl. jest immerhin die Monographie von G. Sigloch, Die Unternehmungen ber öffentlichen Sand. Organisationsrecht und Steuerrecht. Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen, hregeg, von Geiler, 5. Heft, Mannheim 1929, und die vom Reichsjuftizministerium, Reform des Aktienrechts, Fragebogen VIII, angeschnittenen Fragen, die allerdings in dem Mitte August 1930 veröffentlichten Entwurf eines Aktiengesetzes keinen Niederschlag gefunden haben. Auch Otto Sperlich, Offentlich-rechtlich und privatrechtlich betriebene Gemeindeanstalten und Einrichtungen in: Unnalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1931, Bd. 64, S. 17ff., sowie A. Sager, Die Berfelbständi= gung kommunaler Erwerbsunternehmungen in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jahrg. 1924, S. 205 ff. — Bon Schriften ökonomischen Charakters seien hervorgehoben: Die Bukunftsaufgaben ber beutschen Städte, hrogeg, bon Miglaff und Stein, Berlin 1925; Jürgen Brandt, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Sand, Jena 1929; Wiedenfeld, Die Wirtschaft der öffentlichen Sand in: Grundrif der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2, Leipzig 1927, S. 126-170; S. von Bederath, Der moderne Industrialismus (Gewerbepolitik I), Jena 1930, S. 347ff. Neuestens: Manuel Saipew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, sowie: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, bearbeitet von B. Bahl und R. Mendelsohn. Berlin 1930.

Unternehmungen der privaten Wirtschaft bereits schlüffig herausgearbeitete Grundsat beachtet werden, daß eine ausschliegliche "Eignung" bestimmter Rechtsformen für einen Geschäftszweig vder für eine bestimmte Art wirtschaftlicher Tätigkeit sich nicht feststellen läßt und daß meist für den gleichen wirtschaftlichen Tatbestand die Anwendung sehr verschiedener Rechtsformen möglich ist. Wird damit also die Möglichkeit, eindeutige Rezepte für die eine beste Rechtsform zu liefern, unter der eine öffentliche Unternehmung auf einem bestimmten Wirtschaftsgebiete zu betreiben sei, von vornherein abgelehnt, so tritt um so stärker das Bedürfnis auf, eine Typologie der Formen der öffentlichen Unternehmung zu schaffen, die sich zuvörderst auf die speziellen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zwecksetzungen und die daraus für die Organisationstechnik erwachsenden Aufgaben gründet. Die Eigenart der öffentlichen Wirtschaft, daß sie wirtschaftspolitisch Gewolltes wenn nötig auch mit den Normen und unter Inanspruchnahme des öffentlichen Rechts durchzuseten versucht, wird daneben freilich stärker als bei den Unternehmungen der privaten Erwerbswirtschaft die Berücksichtigung juristischer Momente erheischen, auch in der Shitematif.

Für die Zuordnung der privaten Unternehmung zu dem einen oder anderen Wirtschaftsthp ist wirtschaftlich betrachtet weniger die sonst von juristischem Standpunkt aus meist stark betonte Frage der Haternehmensträger und des von ihnen übernommenen Kapitalrisikos entscheidend, als das Maß, in dem der oder die Kapitalgeber tatsächlich an allen oder einzelnen technischen, geschäftlichen und sinanziellen Funktionen der Unternehmenssührung beteiligt oder mehr oder weniger von ihnen ausgeschlossen sind, Einlagegesellschaft und Kapitalgesellschaft die Wirtschaftsthpen der privaten Unternehmung, je nachdem die Geschäftsleitung und auf Einzelheiten sich erstreckende Dispositionsbesugnisse restlos dem einen oder jedem der mehreren Unternehmer, wenn auch in gewisser Arbeitsteilung zustehen (Einzelzunternehmung, Unternehmergesellschaft) oder sie nur einem oder einigen von mehreren Kapitalgebern vorbehalten bleiben (Einlagezeinigen von mehreren Kapitalgebern vorbehalten bleiben (Einlagezeinigen vorbehalten

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Frit Lehmann, Rechtsformen und Wirtschaftsthpen der privaten Unternehmung, Mannheim 1925; vgl. auch M. Palhi, Das Problem der Unternehmungsform in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2. Leipzig 1927. S. 96ff.

gesellschaft) oder endlich überhaupt nicht, von einem schwachen Konstrollrecht abgesehen, von den Kapitalgebern ausgeübt, sondern einem selbständig entschenden Unternehmungsorgan, das nicht notwendig kapitalbeteiligt ist, übertragen werden (Kapitalgesellschaft).

In entsprechender Beise ist für die Typenbildung der Organisations= formen der öffentlichen Unternehmung wirtschaftlich entscheidend das Maß, in dem die öffentliche Unternehmung sich der Selbständigkeit der privaten Unternehmung zu nähern, autonom zu werden, die Bindungen an den traditionellen Verwaltungsmechanismus der Soheits= verwaltungen des Gemeinwesens zu lösen und selbständige Leitungs= macht ihrer Führer zu gewinnen vermag (fog. Dekonzentration). Diese Annäherung der öffentlichen Unternehmung an private Organisation3= formen findet ihre Grenzen da, wo sie mit einem zweiten Brinzip in Rollision gerät: nämlich, dem beteiligten politischen Verband und seinen gesamtwirtschaftlichen Zwecken maßgebenden Einfluß auf die Unternehmung zu sichern. Umfang und Art dieses Einflusses lassen sich freilich nicht in jedem Fall der wirtschaftlichen Betätigung der öffent= lichen Hand nach dem gleichen Schema bestimmen; damit ergibt sich im besonderen die Notwendigkeit, die den ökonomisch-politischen Gegebenheiten des Einzelfalls entsprechende Beschränkung der Leitungs= autonomie herbeizuführen. Zwischen diesen sich zum Teil widerstreitenden Bestrebungen einen Ausgleich in der Organisationspragis zu finden, macht die besondere Problematik der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung aus. Die von der privaten Gründungs= und Organisationstechnik entwickelten Vertragsmethoben kommen, falls die öffentliche Unternehmung überhaupt privatrechtliche Formen anwenden will und sie ihren 3wecken dienstbar machen kann, natürlich ebenfalls noch mit in Betracht. Welche Probleme und Problemgruppen bei einer betriebswirtschaftlichen Rritik der einzelnen Organisationsformen zu beachten, in welcher Richtung überhaupt Zusammenhänge zwischen den Organisationsformen und den Einzelgebieten der Wirtschaft, denen die öffentliche Unternehmung sich zuwendet, zu suchen wären, das wird sich mit Silfe der folgenden Analyse klarer überschauen lassen:

Eine Unternehmung ist die Bereinigung persönlicher und sachlicher Mittel in der Absicht, damit marktfähige Leistungen (also nicht ausschließlich Leistungen zur Deckung des eigenen Bedarfs3) zu erstellen

<sup>3</sup> Die gelegentliche Belieferung des Marktes auf Grund bon Füll= aufträgen, die nur jur besseren Ausnutzung ber sonft ausschließlich ber Selbst=

und durch deren Absat im Markt einen Reinertrag, eine Rapitalrente zu erzielen. Die technische Leiftungserftellung vollzieht sich im "Betriebe", die kaufmännisch disponierende Tätigkeit auf den Beschaffungs- und Absahmärkten in der Sphäre der kaufmännischen Einzelwirtschaft, die als "Geschäft" bezeichnet werden soll; beide Birfungsfelder, Betrieb und Geschäft, werden von der "Unternehmung", die ihnen gegenüber das in unserer Wirtschaftsordnug ausschlaggebende finanzielle Moment verkörpert, getragen4. Damit ist die Unternehmung das beherrschende Glied der gesamten Einzelwirtschaft: ihren Bielsetzungen und Bedürfnissen ordnen sich die beiden anderen Sphären unter, aus ihnen erhalten sie die Antriebe zu ihrer täglichen Arbeit. Die Organisationsform, in der die in der Unternehmung verkörperte Einzelwirtschaft auftritt, wirkt mehr oder minder ein auf die Gestaltung des Verkehrs mit Runden, Lieferanten, Geldgebern, also auf den Berkehr mit der Außenwelt; daneben ift sie von Ginfluß auf den inneren Aufbau, die Abgrenzung und Gestaltung der Buständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Betrieb und Geschäft und damit auf die Art, wie hier im internen Geschäftsgang Entschließungen zustande= kommen und sich durchsetzen. So sind technische, kommerzielle und finanzielle Folgen einfach mit der Tatsache gegeben, daß als Aufriß der Unternehmung diese oder jene wirtschaftliche Organisationsform gewählt wurde und daß nun die auf ihrer Grundlage sich vollziehende Bewirtschaftung des Gesamtkomplexes durch den Unternehmer sich täglich mit diesen Bedingungen abzufinden hat; nämlich Folgen für den Betrieb, insofern als die technische Leistungsfähigkeit, die Fortschritts= freudigkeit, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in Frage kommen, Folgen für die geschäftliche Tätigkeit hinsichtlich der Beschaffungs-, Preis-, speziell Tarif- und Absatpolitik und für die Finanzgebarung mit Bezug auf die Kapitalbeschaffungs-, Bilanz- und Gewinnpolitik, das Rechnungswesen und die steuerliche Stellung der Unternehmung. Freilich wird hier eine kluge Bewirtschaftung manches, was in der Dr= ganisation (als einmaligem Aft der Gründung) gesündigt wurde, wieder wettmachen können, aber doch eben unter Reibungsverlusten, die ber= meidbar sind. Ferner ist durchaus zuzugeben, daß bei der im folgenden

versorgung gewidmeten Produktionsmittel übernommen wurden, fällt ebens falls nicht hierunter.

<sup>4</sup> Bgl. M. R. Lehmann, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Leipzig 1928, S. 46 ff.

vorzunehmenden Abwägung der einzelnen Organisationsformen hin= sichtlich ihrer Leistungsfähigkeit in technischer, kommerzieller und finan= zieller Beziehung sich nicht in jedem Fall eindeutig zu präzisierende Wechselwirkungen der oben angedeuteten Art zwischen der Organi= sationsform und den Komponenten der gesamten Wirtschaftsgebarung sowie ganz bestimmte Gradunterschiede in ihrer Wirkungsweise werden feststellen lassen, daß die Gründe pro und kontra häufig von verschiebenem Gewicht sind, sich gelegentlich burchaus die Waage halten und daß sich endlich manche Argumente für oder gegen als dauernd mit der be= treffenden Organisationsform verknüpft erweisen werden, während andere zeitgebunden sind und damit unter anderen wirtschaftlichen Boraussetzungen wegfallen können. Rurg, hier liegt die praktische Be= staltung höchst verwickelter Wirtschaftsaufgaben als Problem bor, für dessen Lösung, wie häufig in solchen Fällen, nicht das absolute Optimum, sondern das irgendwie zu erreichende Kompromiß in Frage fommt.

## II. Die Merkmale der öffentlichen Unternehmung.

Die soeben angedeutete Methode der Untersuchung wird sich auch für das Gebiet der öffentlichen Unternehmung als zweckmäßig erweisen. Die öffentliche Unternehmung ift eine Unternehmung in dem eben geschilderten Sinn, bei der ein politischer Verband ("Gemeinwesen") oder eine Mehrheit politischer Verbände anders als lediglich durch das Mittel der Gesetzgebung einen maßgebenden und auf einige Dauer berechneten Einfluß auf die Unternehmung auszuüben bermag, und deren Gewinne ganz oder teilweise in öffentliche Kassen fließen. Mit dieser Begriffsbestimmung ist die Abgrenzung gegenüber berwandten Betätigungsformen der öffentlichen Hand gegeben.

Es handelt sich um eine Unternehmung. Sie setzt also die heutige marktwirtschaftliche Situation voraus. Demnach werden im folgenden nicht zu berücksichtigen sein die Bersuche, sozialistische Produktionswirtschaften unter Einfluß des Staates oder der Gemeinden, wie in Sowjetrußland oder in einigen "sozialisierten" kommunalen Baubetrieben, oder sogenannte städtische Berbrauchergemeinschaften zu schaffen, wie denn überhaupt die freilich praktisch nur spärlichen Nachwirkungen der gesamten sogenannten Sozialisierungsgesetzgebung ("Gemeinwirtschaftskörper") auf dem Gebiete der Elektrizitätss, Eisens, Kohlens,

Kaliwirtschaft hier auszuscheiden haben. Auch die Betätigung öffentlicher Gemeinwesen in Genossenschaften, etwa der Beitritt einer Kommune zu einer Konsumgenossenschaft, soweit diese Gebilde genossenschaftlich-gemeinwirtschaftlichen Geist betonen wollen im ursprünglichen Sinn der Ersehung der heute überwiegenden erwerbswirtschaftlichen Wirtschaftsform durch eine wesentlich andere Wirtschaftseinstellung, der Prosits durch die Hingabewirtschaft, gehört nicht zum Untersuchungsgebiets, wohl aber die verhältnismäßig zahlreichen Fälle, in denen die Genossenschaft nur äußere Form ist und der Inhalt der in ihr sich vollziehenden Tätigkeit durchaus die erwerbswirtschaftliche Einstellung der Unternehmung zeigt. Rechtsform und Wirtschaftsthpen klaffen wie überall so auch hier auseinander.

Der erwerbswirtschaftliche Charakter der öffentlichen Unternehmung unterscheidet sie ferner von der sogenannten Unstalt, die z. T. in der kommunalen Verwaltungsprazis auch Betrieb genannt wird; bei dieser tritt das Erwerbsstreben und selbst das Kostendedungsprinzip völlig zurück gegenüber der gesamtwirtschaftlichen (kulturellen, hygienischen) Zwecksetzung: so bei Schulen, Theatern, Museen. Der rechnerische Nachweis, ob und inwieweit die Zwecke der Anstalt erreicht sind, ist auf dem Wege der Nentabilitätsrechnung wie bei der Unternehmung nicht, auch nicht annähernd zu erbringen; hier spielt für die Beurteilung der viel weniger exakt ersasbare Produktivitätsbegriff eine entscheidende Rolle.

Dagegen sollen hier zu den öffentlichen Unternehmungen im weiteren Sinn die von Liefmanns sogenannten "Wirtschaften" gerechnet werden, für die ein durch die Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Intersessen gedämpftes Ertragsstreben kennzeichnend ist. Sine solche Modification des reinen privaten Ertragsstrebens ergibt sich aus der Natur

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Der Begriff Gemeinwirtschaft wird hier im Gegensatz zu dem leider einreißenden Sprachgebrauch im engeren eigentlichen Sinn verwandt; die öffentliche Unternehmung ist in diesem Sinn nicht eine Angelegenheit der Gemein-, sondern der Gesamtwirtschaft.

<sup>6</sup> Bgl. Labergne, Die Regiegenossenschaft. Weltwirtschaftliches Archiv, Bb. 31, S. 219ff.

<sup>7</sup> Der Ausdruck ist hier im wirtschaftlichen, nicht juristischen Sinn gemeint. Praktisch sind die Grenzen zwischen "Anstalt" und "Wirtschaft" nicht immer scharf zu ziehen.

<sup>8</sup> Die Unternehmungssormen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung. 4. Aufl. Stuttgart 1928. S. 248ff.

derartiger Unternehmungen in vielen Fällen ohne weiteres. Überall wo die öffentliche Sand im Bewußtsein ihrer gesamtwirtschaftlichen Berantwortung Aufgaben, wie die Bersorgung entlegener und wenig Iohnender Gebiete, z. B. mit Licht, mit Verkehrägelegenheit, übernimmt, bedeutet das eben eine teilweise Abkehr von einer rein auf ein Maximum an Rapitalrente eingestellten Wirtschaftsführung.

Ausscheiden wird man andererseits die reinen Finanzmonopole, die als Mittel der fiskalischen Steuerpolitik ausschließlich den Zweck haben, Gewinne zu erzielen, die über das in der entsprechenden privaten Organisation des Geschäftszweiges übliche Maß weit hinausgehen, und die infolgedessen in ihrer Geschäftspolitik notwendigerweise dem eigentlichen Unternehmungsgedanken fremde Grundfäte aufweisen8a.

Ferner ist der Begriff der öffentlichen Unternehmung nicht auf die Fälle anwendbar, wo die Hingabe von Kapital seitens der öffentlichen hand lediglich zur einstweiligen oder auch längeren Unlage von Mitteln, zum Teil zur Kapitalsicherung, zum Teil zu 3weden der Kapitalspekulation, erfolgt und die Erzielung einer Rente aus diesem Kapital, nicht die Einflußnahme auf wichtige Unternehmungsentscheidungen alleiniges Ziel ist. Endlich kann auch bei den sogenannten Subventionen von einer öffentlichen Unternehmung nicht gesprochen werden. Hier handelt es sich um eine wirtschaftliche Hilfeleistung der öffentlichen Hand für Unternehmen, die mit den Schwierigkeiten einer jungen technischen Entwicklung zu kämpfen haben oder sonst irgendwie bedroht sind und im Interesse der Beschäftigungs= und Lebensmöglich= keit größerer Arbeitnehmerkreise und Notgebiete, im Interesse der nationalen Verteidigung oder aus anderen Gründen tatfächlich oder vermeintlich Unterstützung verdienen. Dabei sind die Formen der Sub= ventionen recht verschieden, und entsprechend verschieden ist die Mög= lichkeit, sie immer von tatsächlichen öffentlichen Unternehmungen zu scheiden. Subventionen liegen bor im Falle der Stützung konkursreifer Glashütten seitens sächsischer und schlesischer Gemeinden, bei der Hingabe von Zuschüssen, eventuell à fonds perdu und dem Erlaß von Abgaben für die Aufrechterhaltung der Mansfelder Kupferbetriebe, bei der

<sup>82</sup> Bgl. hierzu den Beitrag von Herbert Groß, Die Organisationssormen des Finanzmonopols in Europa im 3. Teil des vorliegenden Schriften= bandes, S. 1f.

<sup>9 3.</sup> B. der jahrhundertelange Besit von Augen der Mansfelder Gewerkschaft seitens der Stadt Leipzig.

schenkungsweisen oder besonders billigen überlassung von Baugelände an Industrieunternehmen des In- und Auslandes, bei der übernahme von Garantien, Bürgschaften, der Gewährung von Darlehen. Hier scheidet überall das Gewinninteresse völlig aus. Allerdings können solche Subventionen gelegentlich die Borstuse zu einer tatsächlichen Ginflußnahme der öffentlichen Hand auf das betreffende Unternehmen werden. Aber auch die bloße Interessennahme mit einer Kapitalmindersheit erfüllt noch nicht die Merkmale der öffentlichen Unternehmung.

Die öffentliche Unternehmung steht unter dem Einfluß eines oder mehrerer politischer Berbände. In Deutschland ist die Liste solcher öffentlicher Körperschaften, die als Träger der öffentlichen Unternehmung auftreten können, besonders groß: Reich, Land, Proding, Kreise (Landkreise erst seit der Beseitigung gesetzlicher Hindernisse in den 80er Jahren), Gemeinden und Gemeindeberbände. Technische, geschäftliche und finanzielle Gründe führen immer mehr dazu, daß solche Körperschaften entweder auf gleicher Stuse des Berwaltungsausbaus, also etwa mehrere Gemeinden, oder auf verschiedenen Stusen (etwa das Reich und eines oder mehrere Länder) gemeinsam als Träger einer öffentlichen Unternehmung auftreten, als Zweckverband im juristischen Sinn oder auf privatrechtlicher Grundlage. Für den Fall des vertikalen Ausbaues ist die Bezeichnung gemischt=öffentliche<sup>10</sup> Unternehmung wohl ganz angebracht.

Der Einfluß berartiger Verbände muß, um der Unternehmung den Charakter einer öffentlichen zu geben, maßgebend sein. Ein solcher ist von vornherein nicht beabsichtigt bei der Beteiligung lediglich in siskalischem Interesse. Ihn zu einem maßgebenden und dauernden zu gestalten, ist eine der Hauptaufgaben der Vertragstechnik. Dazu stehen eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Verfügung. Entweder sind die Organe der Unternehmung unmittelbar den Anweisungen der Verwaltungsorgane des beherrschenden öffentlichen Verbandes unterworsen, die Geschäftssührung liegt also unmittelbar bei der Körperschaft, oder sie sind durch die Vestimmung einer Konzession in ihren Entscheidungen zur Veachtung bestimmter gesamtwirtschaftlich erwünschter Richtlinien berpflichtet, oder der Einfluß des politischen Verbandes stützt sich auf eine Kapitalbeteiligung, kraft deren er die für die Geschäftsleitung aus-

<sup>10</sup> Allerdings besteht die Möglichkeit einer Verwechslung dieses terminus mit gemischtwirtschaftlich.

schlaggebenden Unternehmungsorgane beherrscht, oder auf die Bestim= mungen eines Betriebsüberlaffungs-, Betriebsführungs- oder Bachtvertrages, mit deren Hilfe er die Preis= und Tarifpolitik, damit z. T. auch die Gewinnhöhe und - Verteilung bei dem sonst weitgehend verselbständigten Unternehmen seiner Beeinflussung unterwirft. Besitz der Rapitalmehrheit ist also nur eins, nicht das einzige Mittel eines poli= tischen Verbandes, sich maßgebenden Einfluß auf die Unternehmung zu sichern und sie damit zu einer öffentlichen zu machen. Die Sicherung diefes Einfluffes dagegen lediglich durch die Gefetgebung macht die davon betroffenen Unternehmungen nicht zu öffentlichen Unternehmungen: so nicht die öffentlicher Aussicht unterworfenen privaten Ver= sicherungsunternehmungen und einige unter dem unverkennbaren Ein= fluß amerikanischer Organisationsideen entstandenen reparationspolitischen Neugründungen der Nachkriegszeit. Auch die public utility der Bereinigten Staaten von Amerika muß im Gegensatz zu der Form der in public ownership 11 befindlichen Versorgungsbetriebe als mindestens auf der Grenze zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen befindlich bezeichnet werden. Einerseits beruht die Einflugnahme des Staates und seiner überwachungsorgane vorzugsweise auf Gefet, andererseits sprechen auch konzessionsähnliche Bindungen als Aquivalent für Monopol= und Wegerechte und insofern doch auch gewisse Momente einer darauf beruhenden Beteiligung der öffentlichen Hand mit.

Die Einflußnahme des politischen Berbandes erfolgt selten aus einer, meist aus mehreren Ursachen, die von mehr oder weniger großer Dringlichkeit sein und mit mehr oder weniger großer überzeugungskraft geltend gemacht werden können. Fiskalische Gründe (z. B. die Rotwendigkeit, durch Betriebsüberschüsse den Etat der Körperschaft zu balancieren), sozialpolitische (z. B. die angebliche Berpflichtung, sozialpolitische Musterbetriebe zu führen), wirtschaftliche Gründe (z. B. die Auffassung, eine qualitätvollere und stetige Bersorgung der Gebietsangehörigen mit "wichtigen, lebenswichtigen" Gütern garan-

<sup>11</sup> stber diesen Gegensat vgl. Brandt im Deutschen Städtetag, 24. Jahrgang, 1930, S. 10ff. Ferner Umrath, Das Recht der gemeinnötigen Betriebe in den Bereinigten Staaten von Nordamerika, Chemnik 1929; Dorau, Materials for the study of public utility economics. Neuhork 1930. Dazu Jens Jessen, Die angloamerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung, in dem vorliegenden Schriftenband, Teil 3, S. 183ff.

tieren zu müssen), wirtschaftsvolitische Ziele (Berhinderung privater Monovole), Bedürfnis nach zuberlässiger und prompter Information über wirtschaftliche Vorgange, die sich durch ein unmittelbares Dabei= sein des öffentlichen Berbandes in Gestalt seiner Unternehmung am besten beschaffen läßt, endlich politische Zwecksehungen (Ideen der "Wirtschaftsdemokratie", Erwerb des Mehrheitspaketes der Filmgesell= ichaft Emelka, um das Unternehmen "gegen den republikanischen Bedanken gerichteten Propagandazwecken" zu entziehen 12) sind meist irgendwie miteinander verkoppelt und können natürlich auch im Widerstreit miteinander liegen. Ze nach dem Grade, in dem sie sich auß= gleichen laffen, besteht auch für die Wahl der Organisationsform und für die praktische Tagesarbeit in der Unternehmung selbst von vornherein eine mehr oder weniger große Gefahr des Konfliktes der Interessen. Endlich bestimmt sich nach der Rangordnung der einzelnen Zwecksetzungen die Höhe des angestrebten Gewinnes, nach dem Einfluß und der gewählten Organisationsform die Beteiligung des politischen Verbandes an diesem Gewinn. —

Die öffentliche Unternehmung hört auf, eine öffentliche Unternehmung zu sein, wenn der Einfluß der Organe der politischen Willensbildung aushört. Wenn man gleichwohl von unabhängigen, selbständigen, befreiten öffentlichen Unternehmungen spricht, so kann damit also nur ein bestimmter, noch näher zu untersuchender Umfang der Lockerung jener Bindungen bis an die eben zulässige Grenze gemeint sein, wo die Lockerung in "Privatisierung" umschlägt. Immerhin ergibt sich auf diese Weise ein Einteilungsprinzip der einzelnen Organisationsformen, das nicht nur formale, sondern, wie zu zeigen sein wird, wichtige materielle Berschiedenheiten hinsichtlich der Organisationsetechnik auseinander zu halten gestattet. Die öffentliche Unternehmung ist entweder formal abhängig oder formal unabhängig von der sogenannten Hoheitsverwaltung der betreffenden Gebietskörperschaft. Während die formal abhängige Organisationsform naturgemäß stets öffentlichen Charakter trägt, ist es die Eigentümlichkeit der sormal uns

<sup>12</sup> Freilich ist, seitbem Mitte April 1930 nicht mehr das Innen-, sondern das Reichsfinanzministerium sederführend in dieser Angelegenheit geworden ist, unter Umständen nur noch mit einer ausschließlich siskalischen Berewertung zu rechnen: eine öffentliche Unternehmung läge dann also nicht mehr vor. Die Ereignisse Ende 1930 haben die lettere Bermutung inzwischen bestätigt.

abhängigen Form, daß sie je nach Bedürfnis sich sowohl öffentlich = rechtlich als privat=rechtlich organisieren läßt. —

Shstematik und Methode der nun folgenden Untersuchung sind damit in den Grundzügen umrissen. Es bleibt nur noch vorauszuschicken, daß dabei vor allem an die Verhältnisse der deutschen öffentlichen Unternehmungen gedacht ist, also ausländische Formen im allgemeinen nicht mit einbezogen sind, um das sehr komplexe und durch die heillos verschrene Verwaltungs, Finanz, Reichs und Parteiresorm sowiesoschon äußerst labil gestaltete Untersuchungsgebiet nicht in unzweckmäßiger Beise auszuweiten.

#### 3meiter Abschnitt.

# Die thpischen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

# 1. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung (die reine Verwaltungsunternehmung).

# 1. Begriff, juriftische Form und Organe.

Dem Gemeinwesen liegt es ursprünglich am nächsten, seine Unternehmungen (Betriebsberwaltungen) in eigener Regie neben den sonstigen reinen Verwaltungsaufgaben (Hoheitsverwaltungen) und in den für jene ausgebildeten Geschäfts- und Organisationsformen zu betreiben; dann handelt es sich um den in diesem Abschnitt zu untersuchenden Fall des unselbständigen, gebundenen, nicht befreiten, abhängigen, reinen Berwaltungsunternehmens, des fogenannten Regiebetriebes. Die aus dieser Organisationsform sich ergebenden tatsäch= lichen ober vermeintlichen Nachteile: Berquidung der fiskalischen Interessen der Betriebsverwaltung und ihrer kausmännisch-wirtschaftlichen auf schnelles Sandeln eingestellten Saltung mit der auf Objektivität, Gründlichkeit und forgsames Abwägen zahlreicher, nicht nur wirtschaftlicher Momente bedachten Art des Verwaltungsbeamten sind in vielen Fällen Unlag zu einer Abkehr von dieser Form gewesen. Somit steht die Typologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung mit Recht unter dem Zeichen wachsender Autonomie der Betriebs= gegenüber der allgemeinen Verwaltung.

Was zunächst den Ausgangspunkt dieser Entwicklung, eben die reine Verwaltungsunternehmung anbetrifft, so müssen hier die Argumente für und gegen mit besonderer Vorsicht geprüft werden, weil gerade auf diesem Gebiete die Diskussion sich infolge starker wirtschaftspolitischer Verschiedenheiten in den Auffassungen besonders leidenschaftlich und unsachlich gestaltet hat. Die Entscheidung, diese Form beizubehalten oder zu einer anderen überzugehen, ist insofern schwerwiegender und deshalb mit viel größerer Hartnäckseit umkämpft als bei den anderen Zwischenformen, als hier verhältnismäßig viel mehr aufgegeben und durch völlig anders geartete Organisationstechniken ersest werden muß als bei der Umwandlung irgendeiner der sonstigen Organisationsformen.

Die Möglichkeit, andere Organisationsformen als das formal abhängige öffentliche Unternehmen zu wählen, schien trot des Borhandenseins einiger bereits erfolgreich durchgeführten andersartigen Organi= sationen zur Zeit, als der Verein für Sozialpolitik sich erstmals mit den Fragen der gemeindlichen Unternehmungen 13 beschäftigte, kaum gegeben. Die Kommunalisierung war damals in vollem Gange und der Regiebetrieb die formal bequemste Form, diese neuen Aufgaben, die dem Gemeinwesen zufielen, den in Sahrhunderten ausgebildeten Traditionen des bestehenden Verwaltungsmechanismus einzufügen. Der Vorstellung, daß das Vordringen der Gemeindebetriebe — nur von ihnen war damals im wefentlichen die Rede — zwangsläufig, ihr über= gewicht historisch und empirisch erwiesen sei, der Kommunalisierung in Form des Regiebetriebes somit die Bukunft gehöre, wurde von Fuchs 14 dahin Ausdruck gegeben, daß jene Kommunalisierungswelle in ihrem historischen Verlauf bereits folgende Stufen: 1. die Wasserversorgung, 2. die Schlachthöfe, 3. die Gas-, 4. die Elektrizitätsverforgung völlig ergriffen habe, die fünfte Stufe, nämlich das Berkehrs= (Straßenbahn=) wesen zu erfassen im Begriffe stehe und daß als Schlufglied sich die Ausdehnung auf die Lebensmittelversorgung anbahne, eine Boraussage, die sich unter allerdings damals nicht voraussehbaren Umständen ja auch im Weltkrieg bestätigt hat. Die Frage der Organisationsform, in der diese Entwicklung sich vollziehen würde, spielte damals kaum eine Rolle. Der Regiebetrieb wurde wohl als selbstverständlich betrachtet

<sup>13</sup> Bgl. Schriften Bd. 126/130.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Siehe auch seinen Artikel Gemeindebetriebe im Handwörterbuch ber Kommunalwissenschaften Bb. 2. Jena 1922.

und ministeriell die Ablösung von Konzessionen durch die Regie empfohlen. Die Jahre vor dem Weltkrieg brachten freilich doch auch schon andere Formen zu stärkerer Anwendung, besonders die gemischtwirtschaftliche Unternehmung. Aber unmittelbar nach dem Kriege erneute sich, hervorgerusen durch die staatliche Reglementierung während der Kriegszeit und die Sozialisierungsfreudigkeit der unmittelbaren Nachkriegsperiode jene Kommunalisierungswelle unter Verwendung des Regiebetriebes. Heute ist auch diese Bewegung stark rückgängig. Entstommunalisierung ist jetzt — ob nun als Dauererscheinung oder ledigslich als Zusallsprodukt der zum Teil ohne Verschulden der Gemeinden über sie hereingebrochenen Finanzkalamität — das Losungswort minsbestens der parteipolitischen Diskussionen.

So sehr die noch zu besprechenden Organisationsformen der Unternehmungen der öffentlichen Sand neben den Gemeinden auch von anderen Körperschaften benutt worden sind, so ausgeprägt sind die for= mal abhängigen Unternehmungen Domänen der Gemeindebetätigung geblieben. Die früher von den Ländern in Regie betriebenen Bergwerke, deren Verwaltung neben den reinen Unternehmungs= und fiskalischen Aufgaben in der alten Bergverfassung auch bergpolizeiliche Funktionen zu erfüllen hatte, sind zu anderen Formen übergegangen, und sonst sind nur Aberreste aus der Zeit der durch staatliche Initiative ins Leben gerufenen industriellen Musterbetriebe in Gestalt von Manufakturen, aber auch da mindestens in Form des befreiten öffentlich=rechtlichen Unternehmens, vorhanden. Mag sein, daß die Kritik der stärker und persönlicher interessierten Öffentlichkeit im Bereich einer Kommune noch die erforderliche kontrollierende Wirkung ausübt, die bei anderen Trägern (Ländern, Reich) erst unter Zuhilfenahme anderer organi= satorischer Formen und anderer Organe sich erreichen läßt. — Die deutschen Gemeinden sind nach heutiger Rechtslage an sich in der Wahl ihrer Betätigungegebiete völlig freigestellt im Gegensat zu England, wo erst eine besondere Bill für die übernahme wirtschaftlicher Aufgaben erforderlich wird, und im Gegensat zu der in einigen Entwürfen einer neuen Städteordnung angestrebten Regelung. Ein Urteil darüber, ob die Gemeinden sich bei dieser ihrer wirtschaftlichen Betätigung der abhängigen Regieunternehmung bedienen follten und wenn ja, auf welche dieser Gebiete die Anwendung sich mit besonderem Vorteil zu erstrecken hätte, sett eine Analhse in dem im ersten Abschnitt gekennzeichneten Sinn boraus.

Die formal abhängige Unternehmung tritt in der juristischen Form des unausgegliederten Bermaltungsdezernats eines Gemeinwefens, vorzugsweise der Kommune, auf. Sie hat als solche keine Satungen, arbeitet also nach den allgemeinen Berwaltungsvorschriften. Das Gemeinwesen haftet für die Schulden des Regiebetriebes und umgekehrt; eine Aussonderung des Bermögens findet nicht statt. Die Willens= bildung erfolgt durch die Instanzen der öffentlich-rechtlichen Person, die auch in den übrigen nicht-wirtschaftlichen, also den Entschlüssen der Hoheitsverwaltungen zu Wort kommen. Sie unterliegt der Verwaltungsaufsicht des Staates. Ihre Organe sind je nach den zugrunde liegenden Gemeindeverfassungen — wenn hier wiederum vor allem auf die Gemeinden exemplifiziert wird - Bürgermeister und Stadtverordnetenbersammlung baw. Magistrat und Stadtberordnetenbersamm= lung. Den von diesen Stellen gefaßten Beschluß führen die Dezernenten (Mitglieder des Magistrats) durch. Die ausführenden Personen stehen vorzugsweise im Beamtenverhältnis.

#### 2. Vorzüge.

Betriebstechnisch wird diese Organisationsform sich von Borteil da erweisen, mindestens aber anderen gegenüber nicht nachstehen, wo die Eigenart des Produktionsprozesses die Erfüllung von Vorbedingungen erfordert, die gerade unter dieser Form sich am besten erreichen lassen. Das gilt da, wo die Hoheitsrechte der Gemeinden hinsichtlich der Wegebenutung, wie bei der Anlage von Gas- und Wasserwerken und der Verlegung der Röhrenleitungen, berührt werden. Sier gestattet der Regiebetrieb, die umständlich und schwer völlig befriedigend zu regelnde bertragliche Auseinandersetzung mit privaten Unternehmern zu um= gehen. Auf dem Gebiete der Gaserzeugung ift der kommunale Regie= betrieb alt (Leipzig: 1835, Königsberg: 1852) und hat sich lange Zeit technisch durchaus bewährt, während privilegierte private Betriebe häufig versagten. So haben auch gelegentlich private Straßenbahnen sich gegen den technischen Fortschritt gesträubt und eine Elektrifizierung ihrer Linien abgelehnt, und der Ausweg, daß die Kommunen mindestens den Betrieb bauten, um ihn dann zu verpachten, hat sich in vielen Fällen als zwedmäßig erwiesen. Gegenüber den freien öffentlichen Unternehmen ist beim Regiebetrieb die Möglichkeit, allerdings auch die Gefahr gegeben, daß fiskalische Interessen auch einmal hinter Gesichtspunkten des technischen Optimums, z. B. hygienischen beim Bau von

Wasserwerken, zurücktreten. Hinsichtlich der Streikgefahr sind derartige Betriebe mindestens theoretisch besser gestellt als solche, die mit der privatrechtlichen Organisationsform zu Privatdienstverträgen übersgegangen sind.

Geschäftlich gestattet das Regieunternehmen, die Monopolstellung Privater zu verhüten, die wirtschaftlichen Interessen der Gemeindeangehörigen, wie sie sich in deren Vertretung widerspiegeln und gleichzeitig auch die Interessen der Gemeinde felbst bei Dedung ihres Eigenbedarfes (an Licht, Waffer) unmittelbar und nicht auf dem Wege über eine Sicherung derartiger Rechte durch besondere Vertragsbestimmungen zu wahren sowie einen gleichfalls unmittelbaren Einfluß des Gemeinwesens auf die Tarifgestaltung und den Abnehmern zum Teil einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Belieferung zu sichern. Der Einfluß auf die Tarifbildung ist freilich von den deutschen Gemeinden in ihrer Kinanznot zu einer stark fiskalischen Anspannung der Säte benupt worden, so daß die Idee der billigen Versorgung der Gemeinde= angehörigen fehr ins hintertreffen geraten ift. Das Bedauerliche dabei ift, daß große Verbraucher sich durch Eigenerzeugung diesem modernen Steuerinstrument entziehen können. — Bei der Erteilung von Aufträgen können unter Umständen spezielle Industrie= und Wirtschafts= förderungsmaßnahmen, 3. B. zum "Ankurbeln" der Ronjunktur, am einfachsten mit Silfe von Regiebetrieben durchgesetzt werden. Sier und da mag auch aus ehrenamtlicher Mitarbeit der Angehörigen des Ge= meinwesens eine geschäftliche Förderung des Regiebetriebes ent= stehen: groß sind allerdings die Aussichten dafür nicht.

Finanziell machte sich zum Borteil dieser Organisationsform früher der Umstand bemerkbar, daß den Kommunen die Möglichkeit offenstand, für ihre Regiebetriebe den billigeren Kommunalkredit in Anspruch zu nehmen, ein Borteil, der jetzt allerdings hinfällig geworden ist. Hinsichtlich der steuerlichen Belastung zeigt der Regiebetrieb den Borzug, daß er im allgemeinen nur ausnahmsweise von der Körpersichaftssteuer, nicht dagegen von der Bermögenss und Umsatzteuer bestroffen wird. Die Gewerbesteuerbelastung ist in den einzelnen deutschen Ländern uneinheitlich geregelt, so daß fünfzehn verschiedene Steuersgebiete bestehen. In vielen deutschen Ländern sind Besreiungen minsbestens für bestimmte Betriebsarten vorgesehen, nicht dagegen in Preußen und Württemberg. Auch die Besreiung von landesrechtlichen Spissen 178. I.

Gebühren kommt zum Teil in Frage<sup>15</sup>. Wenn neuere Bestrebungen burchdringen, so wird freilich dieses Steuerprivileg nur eine vorübersgehende Erscheinung gewesen sein<sup>16</sup>.

#### 3. Nachteile.

Diesen Borzügen des Regiebetriebs stehen Nachteile in einem Umfang gegenüber, der das immer stärkere Abwenden von dieser Organisationsform verständlich macht.

Die noch näher zu kennzeichnende Schwerfälligkeit dieser Organi= sationsform führt praktisch trop der oben über die technische Leistungs= fähigkeit an sich festgestellten Möglichkeiten im allgemeinen in tech= nischer Beziehung dazu, daß nur Geschäftszweige, in denen der technische Fortschritt zu einem gewissen Stillstand gekommen ist, der Betriebegang sich jedenfalls in ruhigen, gleichmäßigen, fahrplanmäßigen Bahnen bewegt, ernstlich für die Regie in Frage kommen, also auf keinen Fall Landwirtschaft und Handel. Betriebe, wie die der Kohlen= verwertungstechnik, bei denen technisch alles noch in Fluß ist, besonders auch hinsichtlich der Ausnutzung der Nebenprodukte mit ihren saisonal auseinanderfallenden Märkten, ihrem gekuppelten Entfall und ihren verschiedenen Konjunkturen, eignen sich für die Regie im allgemeinen denkbar wenig. Selbst wenn ein tüchtiger Leiter zu technischen Umstellungen übergehen wollte, so würde ein solches Borhaben durch die Länge des Instanzenzuges, der dabei in Bewegung gesetzt werden mußte, verzögert und damit zum Teil um seinen Erfolg gebracht werden. Freilich ist es an sich kein durchschlagendes Argument gegen den Regiebetrieb, wenn im konkreten Fall ein derartiges Werk technische Inferiorität infolge veralteter Anlagen aufweist. Auch das Privatunternehmen kann, wenn es seine Kapitalrechnung richtig durch= führt, nicht ohne weiteres noch lange nicht abgeschriebene Anlagen her= ausreißen und durch moderne ersetzen. Aber auch sonst lassen sich Einfluffe feststellen, die von der Organisationsform her die Betriebsfüh-

<sup>15</sup> Die Abgrenzung der Organisationsformen, die die Steuergesetze vornehmen, deckt sich nicht ganz mit der im Text unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgesührten. Räheres Sigloch, a. a. D. S. 244.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Im Mai 1930 ist dem Reichsrat ein Gesetzentwurf über eine Enquete zur Borbereitung der Besteuerung der öffentlichen Betriebe zugegangen; im Herbst 1931 ist diese Enquete eingeleitet.

rung erschweren. Die Gas=, Elektrizitäts= und Bafferwerke, die bor allem hierher rechnen, zeichnen sich durch hohe fige Rosten aus. Das macht ihre Bewirtschaftung, um fie bor kostspieliger Erstarrung zu bewahren, recht schwer, und die Wendigkeit der geschäftlichen Leitung, die dazu gehört, kann der Regiebetrieb im allgemeinen nicht aufbringen. Einen geeigneten technischen Leiter zu finden, der meist den allgemeinen Beamtenanstellungs= und Gehaltsbedingungen unterliegt, ift nicht ein= fach, wenn auch beim Vergleich von Gehältern in der privaten und öffentlichen Wirtschaft nicht übersehen werden darf, daß erst das doppelt so hohe Gehalt des Privatangestellten dem einfachen pensions= gesicherten Gehaltsbetrage des Beamten entspricht17. Dag man aus meines Erachtens zwingenden Gründen, die aus der Natur des Beamtenberhältnisses herborgehen, Beamte nicht auf Tantieme stellen, auch an der Karriere nach dem Dienstalter nicht viel ändern kann, be= deutet ebenfalls einen Nachteil gegenüber freien, mit Privatangestellten arbeitenden Formen. Wenn im allgemeinen der Regiebetrieb, falls man das für erwünscht hält, wie kein anderer gestattet, der Belegschaft mustergültige soziale Bedingungen (Siedlungsbauten, längere Urlaubs= und Kündigungsfristen usw.) zu schaffen, so geben doch die personal= politischen Berhältnisse zu mannigfachen Bedenken Unlag. Der Leiter ift, wenn er einmal feine Einberufung erhalten hat, nicht absetzbar; in politischen Umtern kann bagegen der Beamte, wenigstens nach deutscher Praxis, ohne weiteres auf Wartegeld gesett werden. Die Disziplin ist im allgemeinen bei fortschreitender Radikalisierung der Beamten 3. B. vieler deutscher Stragenbahnen in kommunaler Regie nicht immer so aufrecht zu erhalten, wie der Betriebszweck es er= fordert. Schon bei Reformen der Vorkriegszeit machte sich die Tendenz der Beamten geltend, bei ihnen unbequemen Neuerungen in der Organisation sich wochenlang frank zu melden, ein Verfahren, das im privaten Betriebe nicht fruchten würde. Der Beamte hat in Gestalt seines Beschwerderechts eine Waffe in der Sand, die nicht zu unterschätzen ift. Besonders wenn er etwaige Entlassungs= oder Disziplinar= fragen ausgiebig in den Gesamtgremien des Gemeinwesens zur Sprache bringen kann, wird er Borgesetten gegenüber, die sich derartigen öffent= lichen Erörterungen mit ihren Begleiterscheinungen nicht aussehen wollen, eine starke Stellung einnehmen.

<sup>17</sup> Wiedenfeld, a. a. D. S. 157.

Aweifellos zeigen sich die größten Nachteile des Regiebetriebes in geschäftlicher Beziehung. Die Reigung der Berwaltung zu kollegialer Direktion im Gegensat zum Generaldirektorialsuftem der Industrie macht den Aufbau schleppend 18. Dazu kommt, daß die Geschäftsvertei= lung, die Abgrenzung der einzelnen Dezernate selten nach einem klaren Plan erfolgt, sondern, einmal auf eine bestimmte Person zuge= schnitten und von dieser je nach ihrem Betätigungsdrang ausgefüllt, auch weiterhin in dieser zufällig entstandenen Form beibehalten wird. Mit unzwedmäßiger Abgrenzung der Zuständigkeiten sind aber Unübersichtlichkeit, Kompetenzüberschreitungen und Unklarheiten hinsichtlich der Berantwortlichkeit ohne weiteres gegeben. Der Instanzenzug, den der Dezernent bei allen wichtigen Entschlüssen in Bewegung setzen muß, verhindert rasche Entschlüsse. Denn der Weg über die Deputation, das Blenum des Magistrats, den Ausschuß der Stadtverordnetenbersamm= lung und endlich zur Stadtverordnetenversammlung im Plenum selbst, die alle Erläuterungen verlangen, häufig auch im hinblick auf den bevorstehenden Ablauf von Wahlperioden Entschlüffe vertagen, ist langwierig. Dazu kommt, daß das ursprünglich mindestens für die Verwaltung zweckmäßige Zweikörperschaftsspstem heute sowieso in einer Rrise ist. Die Magistratsverfassung ist durch die Politisierung der Magistrate, die weiter nichts als ein Spiegelbild der politischen Zu= sammensehung der Stadtberordnetenbersammlung geworden sind, aus= gehöhlt, die Machtgelüste der Stadtverordneten, die unmittelbare Beteiligung an der Berwaltung erstreben, sind bedeutend gewachsen 19, so daß dieser Instanzenzug bei formeller Aufrechterhaltung des Zweikörpersystems um so sinnloser für die Wirtschaftsführung des Regie= betriebes wird. "Selbstverwaltung" ist wohl überhaupt in den riesigen Berhältniffen einer Großstadtgemeinde nicht mehr recht vorstellbar. — Projekte, die der entsprechende Privatbetrieb bis dicht vor ihrer Ver-

<sup>18</sup> Bgl. Walter Rathenau: "Geschäfte müssen monarchisch verwaltet werden. Kollegien arbeiten selten schlecht, aber im besten Fall mittelmäßig." Zitiert nach Joh. Gerhardt, Unternehmertum und Wirtschaftssührung. Tüsbingen 1930. S. 55.

<sup>19</sup> Für Groß-Berlin sieht beshalb ein Entwurf die Bürgermeistereisversassung unter Konzentration großer Machtfülle auf den Oberbürgermeister vor, wie auch die Reichsstädteordnung (vgl. Deutscher Städtetag, Jahrg. 1930, S. 204) das Einkörpershstem unter Begfall der ehrenamtlichen Stadtzäte befürwortet. Inzwischen ist man allerdings von diesen Plänen wieder abgekommen.

wirklichung geheimhalten würde, müssen in aller Öffentlichkeit bei Gelegenheit der Etatsberatung im Stadtparlament besprochen werden. Bei solcher Sachlage kann sowohl in hinsicht auf die Betriebs- wie auf die Geschäftsführung nur eine Unternehmung mit einigermaßen gleichsbeibender Marktlage, mit einsachen, unkomplizierten Märkten und schematisch zu gestaltendem Bertrieb für die Regie in Frage kommen.

Besonders der Verkaufstarif muß im allgemeinen gestatten, von der Entfaltung ausgesprochen kaufmännischer Initiative im eigentlichen Sinn abzusehen und sie durch eine bürokratisch=schematische Geschäfts= führung zu ersetzen. Die Neigung, die Einkaufs= und Verkaufsmärkte zu schematisieren, wird z. T. gefördert durch die starke Stellung, die der typische Regiebetrieb infolge seines Monopols gegenüber den Abnehmern hat (Waffer=, Elektrizitätswerke), sowie infolge des meift mit dieser Stellung verknüpften Kontrahierungszwanges, auf Grund dessen auch nicht lohnende Geschäfte übernommen werden muffen. Wie hier auf der Absatseite, so arbeitet man gern auch aus einer gewissen kaufmännischen Unbeholfenheit heraus auf der Beschaffungsseite mit starren Submissionsbedingungen oder mit Verträgen, die einen oder wenigen Lieferanten das Monovol der Belieferung geben: erfahrungs= gemäß eine Situation, die bon den gewandteren Beschäftsleuten guungunften des Gemeinwesens und seiner Betriebe ausgeschlachtet wird 20. Die Vertretung der Stadt ist eben durch die schwerfällige Organisation der Berwaltung gar nicht auf ein entschlußkräftiges Handeln, auf Augenblicksentschließungen, die ihr zu Unrecht als unsolide erscheinen, und auf persönliche Risikoübernahme eingestellt, woraus sich z. B. das nahezu völlige Versagen auf dem Gebiete des Kommunalbankwesens, abgesehen vom Sparkassen= und Girobetrieb, herleitet. Wie ebentuell ein im Betriebe eines Regieunternehmens aus= gestellter Wechsel die Unterschrift des Bürgermeisters und den Beschluß des Gemeinwesens zu seiner Gültigkeit tragen muß, so ist über=

<sup>20</sup> Die Betrügereien der Stlarcks wurden allerdings im Zusammenhang mit Monopolverträgen einer in privatrechtlicher Form gegründeten Anschaffungsgesellschaft möglich; aber die Nachfolgerin dieser Anschaffungssgesellschaft, das Berliner Anschaffungsamt in Regiesorm, muß ebenfalls Ansang August 1930 den Berlust von 300000 KM. aus einem derartigen Monopolvertrage buchen. Durch dieses Beispiel wird übrigens auch die Tensbenz der Betriebe der öffentlichen Hand, Bestellungen vorzugsweise an andere öffentliche Unternehmungen zu vergeben, erneut belegt.

haupt das Fehlen einer Persönlichkeit, die wie der Prokurist der privaten Betriebe auf eigene Berantwortung hin in beinahe allen gesschäftlichen Angelegenheiten Entscheidungen treffen kann, eine große Unzulänglichkeit der Regie. Den wohlgemeinten Bestrebungen, dem Ganzen durch die Verpslanzung "kaufmännischen Geistes" in die Beshörden abzuhelsen, wird im allgemeinen der Ersolg versagt bleiben müssen. Man erzielt, solange nicht die Gesamtorganisation völlig umzgestellt, d. h. aus den Formen der Verwaltung herausgenommen ist, bei den Beamten nur den falschen Ehrgeiz, das, was sie für kaufsmännisch halten, eine Welt, die ihnen kraft ihrer Vorbildung bisher völlig verschlossen geblieben ist, mit den gewagtesten Mitteln durchzussehen; in ihrer Naivität gegenüber geschäftlichen Dingen sind sie sich dabei der Grenzen, in denen sich ein öffentlicher Betrieb zu bewegen hat, nicht immer bewußt<sup>21</sup>.

Bleibt noch ein Hinweis auf die Schwierigkeiten befriedigender finanzieller Führung dieser Organisationsform. Das historisch aus einem starken Mißtrauen des Landesherrn gegen seine Beamten ent-wickelte Shstem der Etatisierung des gesamten Berwaltungsge-barens greift auch hinsichtlich der Erwerdsbetriebe Plat. Eine Beranschlagung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben ist technisch aber nur bei einigermaßen gleichmäßigen Berkaufserlösen für den langen Zeitzaum eines Etatsjahres möglich, wozu noch kommt, daß saktisch infolge der schwerfälligen Borberatung manche Positionen nahezu zwei Jahre im voraus festgelegt werden müssen. Wie dieser Etat heute in den Städten beschaffen ist, läßt er sich kaum zu einer Kontrolle verwenden 22. Die sachlich, hier also hinsichtlich eines Erwerbsbetriebes zusammengehörigen Rechnungsposten sind häusig formalen Unterscheidungsmerkmalen zuliebe (persönliche, sachliche Ausgaben, Ordinarium — Extravordinarium) auseinandergerissen. Ein sogenannter Berrechnungsetat,

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Naiv ist der Sat der nachmals so berücktigten Berliner Unschaffungssgesellschaft, den Sogemeier, Die öffentliche Hand in der privaten Wirtsschaft (Berlin 1926) auf S. 39 mitteilt: "Die moderne Stadt ist nicht nur Behörde, sondern sie muß auch Kausmann sein. Infolgedessen treibt der Baum der städtischen Selbstverwaltung neue Keime, neue Aste, neue Blüten."

<sup>22</sup> Bgl. Pennborf, Das Rechnungswesen im Rahmen der Verwaltungsresorm in: Verbandstagsvorträge des Verbandes Deutscher Bücherrevisoren, Heft 19, Leipzig 1928, S. 67ff., sowie Lohmann, Der Wirtschaftsplan der Unternehmung. 2. Aufl. Berlin 1930. S. 12ff. Dort auch weitere Literatur.

wie ihn Bucerius nach Analogie der kaufmännischen Abteilungs= rechnung zur schärferen Kontrolle der Teilgebiete vorgeschlagen hat. ist theoretischer Bunsch geblieben. Säufig werden der Betriebsführung Beträge, für die sie nicht im entferntesten die Verantwortung trägt, angelastet. Zwischenbilanzen, die bei Rreditverhandlungen erforderlich werden, lassen sich bei solchem Stand des Etatwesens nicht aufstellen. So bleibt also für die finanzielle Führung des Regiebetriebes wenig Silfe aus dem kameralistischen Etat zu erwarten. Die Entschuldigung, daß der Betrieb infolge seiner geschäftlich-technischen Eigenart wenig Schwankungen im Rapitalbedarf und Geschäftsverlauf zeige und daß auf Grund dieser Tatsachen das Fehlen eingehender Rechnungsnach= weise sich eher verschmerzen ließe, schlägt demgegenüber kaum durch.

Nun ist es, einen sonst entsprechend gegliederten Etat und eingehende Aufzeichnungen, auch angemessene Bewertungsgrundfäte für das Gemeindebermögen vorausgesett, wohl denkbar, daß man auch mit der kameralistischen Buchführung zu einem Abschluß gelangt, der Aufwands und Ertragsrechnung mit der üblichen Einnahme und Ausgabeberechnung zu verkoppeln und damit den Jahreserfolg zu er= fassen gestattet23. Aber ein solcher Abschluß ist immerhin umständlicher als bei der doppelten Buchführung. Er macht zum Teil ein mehrfaches Buchen der einzelnen Posten notwendig und wird praktisch bei der Ber= kümmerung des kameralistischen Rechnungswesens tatsächlich wenig an= gewandt. In der Praxis überwiegen vielmehr die Mißbräuche, die sich wie aus der doppelten Buchführung so auch aus dem Etatwesen, nicht notwendig, aber doch leider sehr häufig entwickeln. Jene Aufwands- und Ertragsrechnung wird nicht ausgebaut, die Differenz aus Einnahmen und Ausgaben ausschließlich zur Beurteilung der Birtschaftsgebarung herangezogen, ohne Rücksicht darauf, wie sich die Bestände gegenüber dem Anfangsmonat entwickelt haben; die Bildung von Rücklagen wird berhindert. Abschreibungen werden nicht borgenommen, Neuanschaffungen bon Maschinen erfolgen aus Unleihen, und zwischen Amortisation und Abschreibung kommen die verhängnis= vollsten Verwechslungen bor. Die Erfolgsziffer wird auch dadurch ge= trübt, daß willfürlich Tilgungsbeträge bor dem Abschluß an die Stadt= kasse abgeführt werden.

<sup>23</sup> Bgl. Walb, Die Erfolgerechnung privater und öffentlicher Betriebe. Berlin 1926.

Dazu gesellen sich die sonstigen Mängel des falsch verstandenen Etatwesens. Die Ausgabe, die im Stat bewilligt ist, wird unter allen Umständen in ihrer ziffernmäßigen Höhe in Anspruch genommen; aus der Sinstellung der bewilligenden Stellen ergibt sich, daß man, falls man Ersparungen an dieser Ziffer erzielt, bei der neuen Statberatung eine Kürzung in Höhe dieser Ersparnisse riskiert.

Aus der durchaus uneinheitlichen Gliederung des Etats der versschiedenen Gemeinwesen folgt außerdem ein Nachteil, den die private Industrie, soweit sie zu Einheitsbuchführungen und einheitlichem Bilanzschema übergegangen ist, allmählich durch den Betriebsbergleich innerhalb der Branchen zu überwinden trachtet. Die Auswendungen und Erträge sind nicht von Gemeinwesen zu Gemeinwesen miteinander zu bergleichen. Ein wichtiger Maßstab für den Grad der Wirtschaftlichsteit, mit dem die einzelnen Betriebe arbeiten, entfällt damit.

Bei einer Beurteilung der finanziellen Leiftungsfähigkeit des Regiebetriebes darf sicherlich nicht nur die heutige Situation berücksichtigt werden; man würde dann zu einem völlig negativen Urteil gelangen. Aber auch abgesehen von der speziellen Lage, aus der heraus sinanzielle Rücksichten die Gemeinwesen heute durchgängig dazu veranlassen, sich nach anderen Organisationsformen umzusehen, muß man die finan= zielle Seite des Regieunternehmens ganz allgemein als nicht vorteil= haft bezeichnen. In der Vorkriegszeit noch sprach für den Regiebetrieb der billige Kommunalkredit, der ihm einen Vorsprung vor der privaten Konkurrenz sicherte. Heute hat sich das geändert. Jest kehrt man umgekehrt den Gesichtspunkt hervor, daß solche Betriebe ja auch für die Schulden des Gemeinwesens haften, daß somit ihre Rreditbasis begrenzt sei. Die Steuerkraft der Gemeinden, die früher eine aus= gezeichnete Sicherheit für Kommunalanleihen abgab, ist heute, wo die Gemeinden zu Roftgängern des Reiches geworden sind, keine nennenswerte Stüte mehr: Mifftande der Geschäftsführung, wie das lette Dupend Jahre sie zutage gebracht haben, sind dem finanziellen Re= nommee weiter abträglich gewesen. Zudem wünscht das Bublikum von heute - das gilt wenigstens für bestimmte Berioden der Nachkriegs= zeit — weniger Anleihen als unter dem Einfluß amerikanischer Anschauungen Papiere, die Gewinnchancen geben. — Dazu kommt die bedenkliche Entwicklung, die die Gemeinden seit geraumer Zeit infolge der Tätigkeit der Kreditberatungsstelle genommen haben. Die Möglichkeit zu Auslandsanleihen ist abgeschnitten; z. T. sind sogar die Die Morphologie der Organisationsformen der öffents. Unternehmung. 105

Kommunen zu teureren Kapitalbeschaffungswegen gezwungen als nötig gewesen wäre<sup>24</sup>.

Die Form der unausgegliederten Unternehmung macht sich weiterhin störend bemerkbar, wenn es sich um die Beteiligung an anderen Unternehmungen handelt. Bor allem ist es in der Regel praktisch infolge der Schwierigkeiten des Zweckverbandes auch nicht möglich, mit solchen Zusammenschlüssen oder Gründungen über das Gebiet des Gemeinwesens hinauszugchen. Dadurch wird die Entwicklung genügend großer und leistungsfähiger Werke häusig hintangehalten; denn bei gegebenem Stand der Produktionstechnik gibt es für jeden Betrieb eine optimale Größe, die den geringsten Kostenauswand pro Leistungseinheit versursacht und aus Rentabilitätsinteressen angestrebt werden muß.

Endlich bleibt als Nachteil des reinen Regiebetriebes noch zu erwähnen, daß die Revisionen, denen derartige Betriebe unterworsen werden, durchaus den rechnerisch-formalen Charakter haben, den sie auch in der Hoheitsverwaltung ausweisen. So sindet wohl ein peinlich genaues Abstimmen der rechnerischen Richtigkeit und der Belege und ein Nachweis darüber statt, ob die Haushaltszissern eingehalten sind; das geschieht durch Gegenbücher, lausende Kassenprüfung bei den einzelnen Dezernaten, Nachprüfung im sogenannten Rechnungsamt des Gemeinwesens, Prüfung durch die vorgesetzte Berwaltungs-, z. B. Propinzialbehörde, endlich durch die zentrale Prüfung beim Rechnungshof, und zu diesen administrativen Kontrollen tritt noch die parlamentarische durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. durch Land- oder Reichstag. Aber diese Revision hat entweder rein formalen Charakter mit z. T. endlosem Schriftwechsel oder ausschließlich detektive Wirskung, ohne eine präventive Kontrolle auf Zweckmäßigkeit und Renta-

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> So behauptet Franksurt a. M., durch die Tätigkeit der Beratungsstelle ein Mehr von jährlich <sup>1</sup>/<sub>2</sub> Million KM. Finanzierungskoften zu haben. Die Umorganisation der Kreditberatungsstelle und des gesamten Anleihesprüfungsversahrens unter Einschaltung einer gewissen Selbstkontrolle der Kommune ist noch nicht abgeschlossen. Auch ist die Frage noch umstritten, ob man den Unternehmungen der öffentlichen Hand generell oder nur bestimmten Organisationssormen die ausländischen Kapitalmärkte vollkommen sperren und in welchem Maße man sie im übrigen auf dem Inlandsmarkt kontrollieren solle. Die Finanzkrise vom Sommer 1931 hat die Verhältsnisse vollends verwirrt.

bilität der Aufwendungen schon bei ihrem Entstehen<sup>25</sup>. Manche der an einer derartigen Revision beteiligten Stellen, z. B. sehr viele Propinzialbehörden, können infolge der uneinheitlichen, von Stadt zu Stadt wechselnden Darbietung des Rechnungsstoffes gar nicht bis zu einer materiellen Kritik vordringen; abgesehen davon, daß ihre Revisionsbeamten ihrer Borbildung nach das gewissenhafte Einhalten von Verwaltungsvorschriften stets über alle anderen Iweckmäßigkeitserwägungen zu stellen geneigt sind.

#### 4. Reformmöglichkeiten innerhalb dieser Organisationsform.

Bei solcher Sachlage muß alles in allem dem Regieunternehmen eine wenig günstige Prognose gestellt werden; die Notwendigkeit, zu anderen Organisationsformen überzugehen, scheint sich schon hier zu ergeben. Freilich wäre noch ein vermittelnder Weg denkbar: diese Organisationsform zu reformieren, ohne sie aufzugeben. Das gelingt weniger hinsichtlich der technischen und kommerziellen Grundlagen als hinsichtlich der finanziell-geschäftlichen Organisation. Die Finanzmisere läßt sich mit einer Bereinigung der gesamten Kommunalwirtschaft wieder bekämpfen. Wenn die von den Gemeinden vorgeschlagenen Kreditausschüsse in mehrinstanzlichem Aufbau besser arbeiten werden als die bisherige Organisation, wenn man bei einer Rreditkontingen= tierung für die öffentlichen Körperschaften die Erwerbsbetriebe ausnimmt, um sie in der Rapitalbeschaffung nicht schlechter zu stellen als die privaten Betriebe, so würde manches in dem oben flizzierten Bild freundlicher aussehen; freilich ist der Gedanke, die Erwerbsbetriebe hinsichtlich der Kapitalbeschaffung gesondert zu behandeln, bei unaus= gegliedertem Betriebe im Gegensatz zum befreiten nicht leicht durch= führbar.

Auch hinsichtlich des Rechnungswesens sind gewiß formale und z. T. materielle Besserungen möglich. Bon der Forderung, die kameralistische Rechnungsführung zu einer gehobenen kaufmännischen Buchführung auszubauen, wurde schon gesprochen. In einer ganzen Reihe von Städten (Köln, Dortmund, Dresden, Trier) ist ein solches Rechnungs-

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Bei der Organisation der Prüfung durch den Rechnungshof des Deutsschen Reiches ist es nach den Geschäftsbestimmungen durchaus denkbar, daß ein im April 1930 entstandener Fehler erst im Herbst 1932 gerügt wird.

wesen im Gebrauch. Auch an die Ginführung der rein kaufmännischen Buchführung, wie in Wien und Hamburg, die sich zwar nicht als das Allheilmittel erweist, als das es oft geschildert wird, konnte man benken. Dabei werden sich freilich bei dem Sin und Ber mancher Leistungen zwischen Betriebs= und Hoheitsverwaltung auch wieder Schwie= rigkeiten der Erfassung ergeben. Solange man im Rahmen der formal abhängigen Organisation bliebe, mußte man auch unbedingt neben der kaufmännischen noch eine kameralistische Buchführung haben, um die Abstimmung mit dem Etat zu ermöglichen. Dahin geht auch meistens der Wunsch in den parlamentarischen Kontrollinstanzen, die sich so wenig wie möglich von ihrem Bewilligungsrecht nehmen laffen wollen. Dieses Nebeneinander hat aber auch seine tiefere Berechtigung. "Ein Betrieb mag kaufmännisch noch so gewinnbringend arbeiten, und gleich= zeitig können seine kameralistischen Ausgaben höher sein als die Ein= nahmen, also planmäßige Buschüffe erforderlich machen 26." Die Finangverwaltung des Gemeinwesens interessiert nun aber gerade diese Frage, wie Geldbedarf oder Bargeldüberschuß den Gesamthaushalt beein= flussen. Die kaufmännisch errechnete Erfolgsziffer ist in der Regel nicht identisch mit einem derartigen frei berfügbaren Barbestand. Sie muß allerdings ebenfalls festgestellt werden, wenn man die Gesamterfolgs= ziffer zu Zwecken der Betriebskontrolle verwenden will. Da aber bei Unwendung des reinen Bruttoprinzips die schon erwähnte Gefahr be= besteht, daß Bermögen des einzelnen Wirtschaftsbetriebes für all= gemeine Ausgaben benutt wird oder daß Schwankungen der abgelieferten Zuschüffe die gesamte Haushaltsaufftellung sehr unsicher machen, so hat man mit Hilfe des sogenannten eingeschränkten Bruttoprinzips mindestens für größere Wirtschaftseinheiten, etwa Berkehrs= betriebe, eine Underung herbeizuführen gesucht. Man ftellte frei, den Buschuß mit einem Durchschnittsprozentsatz bes Anlagekapitals fest= zusehen, einen Brozentsat der Einnahmen in das Extraordinarium einzustellen für Betriebserweiterungen und einen anderen als Betriebs= fond für unvorauszusehende Erfordernisse, den Rest der Einnahme= überschüffe aber als Ausgleichsfond zur Sicherung der Stabilität der jährlichen Abführungen an den allgemeinen Haushalt zu reservieren.

<sup>26</sup> Klemann, über die zweckmäßigste Buchführungsart in öffentlichen Birtschaftsbetrieben unter Berücksichtigung ber Finanzwirtschaft. Sonderbrud aus der "Verkehrstechnischen Woche". Berlin v. J. S. 16ff.

Damit ift allzu weitgehender Festlegung von Einzelheiten durch die bewilligenden Stellen ein Riegel vorgeschoben. Noch einen Schritt weiter zu gehen erlaubten der § 15 der Reichshaushaltsordnung sowie die entsprechenden Bestimmungen der meisten haushaltsordnungen der Länder, nämlich derartige Betriebe nur mit dem voraussichtlichen kaufmännischen Endergebnis, nicht dem Sinnahmeüberschuß in den Etat einzustellen, im übrigen das Rechnungswesen aber formal frei zu gestalten und von allen einengenden Statborschriften, z. B. dem Berbot von übertragungen, zu lösen. Für die Gemeinden besteht frei= lich eine solche Ermächtigung nicht, und für die Länder ist sie haupt= sächlich praktisch geworden im Zusammenhang mit der formal unabhängigen Unternehmung. Bei herstellenden Betrieben (Maschinen= fabriken, Werften) in freiem Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz, für die der Regiebetrieb im allgemeinen sich überall als un= geeignet erwiesen hat, bietet die Etatsfrage in jeder Beziehung große Schwierigkeiten. Ihre Barüberschüffe sind unübersehbar, so daß der Bruttvetat ungeeignet ist, und ihre Zuschüsse wechseln so stark, daß auch der Nettvetat sich kaum durchführen läßt.

Eine Anderung der Revisionstechnik ließe sich auch bei Beibehaltung des Regiebetriebes erzielen; sie ist augenblicklich in Fluß. Schon die Bestimmungen der neuen Gesetze über den Rechnungshof von Reich und Ländern streben an, die rein rechnerische Brüfung den Berwaltungs= behörden selbst zu überlassen, den zentralen Revisionsinstanzen aber die Brüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Aufwendungen zur Vorschrift zu machen. Gine derartige Dezentralisation der Revision findet in Reformen der preußischen Justizberwaltung (sogenannte Rechnungsämter bei den Oberlandesgerichten) ebenso ein Borbild wie in der Revisionsorganisation der Bereinigten Staaten, in denen der Direktor des zentralen Washingtoner Rechnungshofes besondere Ausgabebeamte bei jeder Behörde und Delegierte bei den ein= zelnen Ministerien zur laufenden Kontrolle und Berichterstattung besist. In Deutschland bereitet sich etwa folgende Reform aus eigener Initiatibe der Gemeinden bor: der Deutsche Städtetag, der Preu-Bische Landgemeindetag, der Reichsstädtebund und der Preußische Land= kreistag erwägen die Schaffung einer Revisions= und Treuhandstelle mit halbamtlichem Charakter zur regelmäßigen Brüfung von öffent= lichen Unternehmungen der Gas-, Baffer-, Elektrizitäts- und Berkehrswirtschaft; unentbehrlich werden dabei auch technische Revisionen

sein 26a. Der Brandenburgische Städtctag und der Brandenburgische Städtebund hat bereits Ende Juli 1930 ein folches neutrales Revisionsunternehmen ins Leben gerufen; für die Länder ist entsprechend die Deutsche Revisions= und Treuhandgesellschaft, deren Rapital zu 70% beim Reich, zu 30% bei Preußen liegt, für derartige Aufgaben geeignet. Die Wirksamkeit solcher Revisionsstellen wird aber bei Borliegen freierer Organisationsformen ungleich größer jein als beim Regiebetrieb, wo durch die notwendigen Bindungen an den Etat der zu revidierende Tatbestand verdunkelt wird.

#### 5. Unwendungsgebiete.

Reformen innerhalb diefer Organisationsform sind also immerhin denkbar. Es bleibt aber der allgemeine Eindruck: Schwerfälligkeit der Willensbildung, Schwerfälligkeit in der Durchführung, geringe Entschlußfähigkeit, ungünstige Finanzierungsmöglichkeit, lückenhafte Aber= wachungsmöglichkeit der Interna, wenigstens nach dem jetigen Stand der Organisation, und starte Politisierung, die zum Ausdruck kommt bei der Besetzung der leitenden Stellen, der Tarifgestaltung in einem Lande, in dem neu aufgestiegene und zu politischer Willensbildung her= angezogene Schichten sich noch nicht auf die Selbstberwaltung im wünschenswerten Umfange verstehen, schließlich der geringe Sachberstand der großen politischen Organe, aber auch der sogenannten ehrenamtlichen Stadträte einerseits, die bedauerliche Zurückhaltung der Vertreter der Wirtschaft andererseits, selbst da, wo die Parteiverhältnisse eine stärkere Beteiligung zuließen, all diese Dinge bleiben auch nach der Durchführung von an sich möglichen Reformen bestehen.

Somit ergibt sich der Schluß, daß die formal abhängige Unternehmung ihr Sauptwirkungsgebiet höchstens bei dem Betriebe von Wasserwerken und Straßenbahnen und da vor allem für kleinere Werke findet. Hier liegen einfache Märkte bor, ein gleichmäßiger Bedarf, auch starke Gigenbedürfnisse der Körperschaft selbst, und gleichzeitig läßt sich hier am besten neben dem Rentabilitätsgedanken auch die

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>a Inzwischen ist Anfang 1931 die "Wirtschaftsberatung Deutscher Städte, Berjorgungs= und Berkehrsunternehmungen UG." in Berlin gegründet worden, deren organisatorischer Aufbau aber offenbar noch nicht restlos befriedigt. Bgl. zu dem gesamten Problem Wilhelm Abler, Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen in: Festschrift für Rurt Wiedenfeld zum 60. Geburtstag, hrsgeg. von Max Richard Behm. Leipzig 1931. S. 66ff.

"Bersorgungsidee" unmittelbar durchsetzen27. So ist der Bau von ent= legenen, zunächst nicht unmittelbar lohnenden Bahnstrecken im Interesse der Siedlungs= und Hygiene=Bolitik noch am besten bei dieser Form aufgehoben, wenn natürlich auch hier leicht des Guten zuviel getan und eine bebölkerungspolitisch bedenkliche Dezentralisation mit biel zu langen Arbeitswegen hervorgerufen werden kann. — Hinsichtlich des Betriebes von Gas= und Elektrizitätswerken gilt icon, daß, wiewohl die Frage des Wegerechts für den Regiebetrieb zu sprechen scheint, im allgemeinen der Betrieb lebhafter fluktuiert. Sicher ist historisch die Entwicklung fo gewesen, daß feit den 80er Jahren in der Gaswirtschaft der Regiebetrieb vorherrschte, da man mit den konzessionierten Betrieben beinahe überall schlechte Erfahrungen machte. Aber hier hat die technische Entwicklung und der Konkurrenzkampf zwischen den beiden Licht= und Kraftstoffen grundlegende Anderungen, Standortsverlage= rungen und Umwälzungen der gesamten Bedarfs- und Geschäftslage heraufbeschworen. Das Bedürfnis, leistungsfähige technische Betriebs= einheiten zu haben, führte zur Bildung von Gruppengaswerken besonders in Mittel= und Oftdeutschland, für die der Regiebetrieb schon der Gründungstechnik wegen nicht in Frage kam; im Besten Deutsch= lands bröckelte die kommunale Gaserzeugung sowieso durch die Fort= schritte der privaten Ferngasbersorgung (Ruhr=Vas A.=G.) immer mehr ab, so daß die Frage der Organisationsform dann nur noch für kommunale Gasverteilungsinstitute akut ist. Bliebe also tatsächlich für die Gemeinden des mittleren und östlichen Deutschlands nur die Rolle von Berteilern des Gruppengases, für die des Westens des privaten Zechengases und allensalls noch die Erzeugung in kleinen Gaswerken auf dem platten Lande, für die bon privater Seite kein Interesse besteht, so unterliegt doch eben gerade diese geschäftsmäßige Betätigung,

<sup>27</sup> Der Entwurf der Städteordnung seitens des Deutschen Städtetages hält in seinem § 43 an dem Gedanken der Universalität des Wirkungskreises der Kommunen sest mit der Begründung, die Gemeinden würden schon selbst die Gebiete sinden, von denen sie sich sernzuhalten hätten. Im übrigen sieht aber auch dieser Paragraph ausdrücklich vor, daß durch Gemeindebeschluß bestimmt werden kann, daß die Berwaltung der Gemeindebetriebe nach besonderen, die Berwaltung erleichternden Borschriften geführt wird. — über die tatsächliche Ausdehnung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden siehe die Erhebungen des internationalen Städteverbandes in dem Bericht von Mulert, Annalen der Gemeinwirtschaft, 3. Jahrg., Heft 3, 1927, und 6. Jahrg., Heft 1, 1930.

die die Gemeinden häufig zu einem recht täppischen und untunlichen Reklamefeldzug (Zugabeartikel und ähnliche Auswüchse) und zur übernahme des Vertriebes von Installationsmaterial verleitet. Bedenken besonders dann, wenn sie sich auf Grundlage des Regiebetriebes voll= zieht. — Für Sparkassen, die ja nur bedingt als Unternehmungen zu betrachten sind, und Girobanken mag das Regieunternehmen hingehen, wenn auch hier der übergang zu einer weniger abhängigen Form das Normale ist und so ein gewisser Schut vor übermäßigen Kredit= ansprüchen der Rommunen geschaffen wird 27a. Für die Stadtbanken, die seit 1926 infolge der grenzenlosen Naivität, mit der sie gewagte Kredit= geschäfte machten, eine außerordentliche Fülle von Fehlschlägen aufzu= weisen haben, sollte das Regieunternehmen mit Rücksicht auf die da= durch eintretende Belastung des Etats und die dem Verwaltungs= unternehmen nicht entsprechende spekulative Betätigung nirgends in Frage kommen, von der Notwendigkeit, überhaupt solche Betriebe, etwa im angeblichen Interesse des Mittelstandes, zu führen, ganz abgefehen.

hinsichtlich der größeren Gebietskörperschaften, besonders der Länder und des Reiches, mag aus oft erörterten Gründen Post und Tele= graphie im allgemeinen wohl in Regie betrieben werden können, wenn auch mindestens Rautelen hinsichtlich einer eingehenderen Wirtschafts= rechnung zu treffen wären. In der deutschen Praxis sind die Post= betriebe jest zu einem autonomen Wirtschaftskörber umgestaltet, nicht dagegen in den Bereinigten Staaten, wo Telephon und Telegraph privat betrieben werden. Ahnliches gilt auch für die Bahnen. Die Be= förderungs= und Betriebspflicht, die Innehaltung eines guten Fahr= planes, der vor allem auf Sicherheit, erst in zweiter Linie auf Höchst= geschwindigkeit Wert legt, die übernahme einer empfindlichen Haft=

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>a Das ist jest auch der Standbunkt der sogenannten Notverordnung vom 6. Oktober 1931, die in ihrem 5. Teil Artikel 1 § 2 für die Sparkaffen Un= stalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigens abgesondertem Bermögen vorschreibt (unter Fortbestehen ber Haftung der Gemeinden). Nur sollte dieser rechtlichen Selbständigmachung der Sparkassen auch eine wirt= ichaftliche folgen, die Trennung der bisher in einem Organ, dem Borstand, vereinten Verwaltung in ein beschließendes (Verwaltungsrat) und ein ausführendes Organ (Borftand, Direktor), soweit eine berartige personliche Trennung in einem verhältnismäßig kleinen örtlichen Rreis sich überhaupt erzielen läßt. Im übrigen vgl. die Ausführungen über den autonomen Wirt= ichaftskörper unten S. 116ff.

pflicht lassen sich mit den Gegebenheiten des Regiebetriebes durchaus vereinen. Gleichwohl ist hier in verstärktem Mage die Tatsache zu verzeichnen, daß bei noch nicht abgeschlossener technischer Entwicklung durchaus Private die Pioniere der Entwicklung gewesen sind und daß auch heute bei den Bahnen die sogenannte gesamtwirtschaftliche Bielsetzung und die erwerbswirtschaftliche sich zum mindesten die Waage halten. Die Monopolstellung der Bahnen wird andererseits durch den Bersonen= und Güterkraftverkehr, also durch den Einbruch einer neuen technischen Entwicklung, ferner durch den Begfall vieler Rohlentrans= porte infolge der veränderten Gaserzeugungstechnik so unterminiert, daß man ihnen die Möglichkeit, sich in einer freieren Organisations= form ihrer Haut zu wehren, nicht verbauen sollte. Gegen den Betrieb von Lagerhäusern durch die öffentliche Sand könnte man bei oberfläch= licher Betrachtung geltend machen, daß man in Frankreich und England durchaus private Initiative bevorzuge; aber der Regiebetrieb folder Lagerhäuser, übrigens auch städtischer Safen, in Deutschland hat sich durchaus bewährt.

# II. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung.

- 1. Die verselbständigte öffentliche Unternehmung.
  - a) Begriff, juriftische Form und Organe.

Die Nachteile des reinen Regiebetriebes resultieren aus der formalen Einordnung in den kameralistischen Berwaltungsapparat. Es mußte naheliegen, sie durch Behebung jener formalen Schranken zu beseitigen, die öffentliche Unternehmung formal unabhängig zu machen. Diese "Befreiung" mußte aber nicht nur formal, sondern eben infolge der innigen Berquickung zwischen Form und gesamter Wirtschaftssgebarung, der die vorliegende Untersuchung nachgeht, auch materiell von Bedeutung sein; denn sonst hätte ja kaum jemand an diesen Wandslungen Interesse. — Die Resorm kann sich auf verschiedenen Wegen vollziehen. Bei der zunächst zu besprechenden verselbständigten öffentslichen Unternehmung wird die bisherige unselbständige öffentliche Unternehmung öffentlichen Rechts in der Weise verselbständigt, daß ihrem Leiter eine Anzahl von solchen Arbeitsgebieten, auf denen schnelle Entschlüsse wichtig und unmittelbare Eingriffe der politischen Organe entbehrlich und untunlich sind, zur selbständigen Regelung zus

gewiesen wird. Die Entscheidung in bestimmten anderen Angelegen= heiten oder allen Fragen, bei denen es sich um Objekte von einer be= ftimmten Berthöhe an handelt, behält sich dagegen weiter der öffent= liche Verband felbst und seine Organe vor. Im einzelnen geht, wie hieraus ersichtlich, die Delegation von Leitungsbefugnissen mehr oder weniger weit, so daß die Lockerung der Beziehung zur Soheits= verwaltung bei diesen verselbständigten öffentlichen Unternehmungen öffentlichen Rechts entsprechend berschieden ausfallen, allerdings niemals zur vollkommenen Autonomie führen kann. Diese völlige Autonomie, d. h. die übertragung sämtlicher Angelegenheiten der eigentlichen Unternehmensführung auf die Leitung der Unternehmung felbst, unter Ausgliederung eigenen Kapitals uff., berbunden mit dem Berfuch, den Ginfluß der öffentlichen Sand anderweitig durch eine genügende Aufsicht aufrechtzuerhalten, stellt einen so einschneidenden Grenzfall dar, daß sich für den Typ einer derartigen Organisations= form die ausdrückliche Bezeichnung als autonomer Wirtschaftskörper öffentlichen Rechts empfiehlt. Schließlich bedeutet es wiederum einen entscheidenden Schritt, historisch, mindeftens aber fustematisch, wenn das befreite, dekonzentrierte Unternehmen privatrechtliche Formen an= nimmt, sei es unter ausschließlicher Beherrschung durch das Gemeinwesen (öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form i. e. S.) oder dadurch, daß das Gemeinwesen zusammen mit Privaten, aber in beherrschender Stellung in einem öffentlichen Unternehmen tätig wird (gemischtwirtschaftliche Unternehmung). Das Broblem der Organi= sationstechnik besteht darin, diese Bildungen, die der Wirtschaftlichkeit der Unternehmungen durch die freiere Bewegungsmöglichkeit und Los= löfung von den starren Formen der Berwaltungsprazis zugute kommen sollen, noch eben so zu gestalten, daß der fiskalische, sozialpolitische, wirtschaftliche oder politische 3weck, den die Gemeinwesen mit ihm erreichen wollen, auch tatsächlich ungeachtet jener der Privatwirt= schaft sich start nähernden Wirtschaftsmethoden gesichert werde.

Der Schritt, der mit der berselbständigten öffentlichen Unternehmung (im Bereich der kommunalen Betriebe: Leipziger oder Dresdner Spstem) in Richtung auf eine Besreiung der öffentlichen Unternehmung von hindernden Verwaltungsvorschriften getan wird, findet seinen äußeren Ausdruck darin, daß man ihre Leitung in die Hand eines gemischten Ausschusses (Verwaltungsvates) für die städtischen Werke (aus Bertretern des Magistrats, der Stadtberordnetenbersammlung und Schriften 178. I.

sachberständigen Bürgern zusammengesett) bzw. für die Betriebe der Länder oder des Reiches legt. Dieser gemischte Ausschuß ersett zum großen Teil die bisherige, sich in großer Schwerfälligkeit auswirkende Zuständigkeit der Stadtberordnetenbersammlung und ihrer Deputationen und Sonderausschüffe. Nur er hat den Geschäftsgang bei den Direktionen der Werke zu überwachen, kann jederzeit von der Direktion über alle Angelegenheiten Auskunft und Bericht verlangen, selbst oder durch von ihm beauftragte Mitglieder die Bucher und Geschäfts= papiere des Betriebes einsehen und einzelne Betriebe personlich besichtigen. Er hat ferner z. B. die Haushaltspläne vorzubereiten, die Rahresrechnungen vorzuprüfen, Tarifvorschläge zu machen, den Geschäftsgang bei den Werksdirektionen im einzelnen zu regeln und Erweiterungen und Erneuerungen der Anlagen, manchmal auch Gintaufs= und Lieferverträge über einen bestimmten Betrag hinaus selb= ständig zu genehmigen. Dazu gesellt sich meistens die Befreiung bom Statzwang in der bereits erörterten Form (Einstellung nur des über= schusses in den Haushaltplan). Ist somit die Bahn frei für kaufmännische Buchführung und Bilanz und die rechnungsmäßige Aussonderung eines Eigenkapitals, so kann jest auch das Schmerzenskind des reinen Regiebetriebes, die Einstellung von Abschreibungen und Er= neuerungsrücklagen nach kaufmännischen Grundfäten, gebührende Berücksichtigung finden. Darüber befindet der Berwaltungsrat soweit, daß nach Brüfung durch den Magistrat den Stadtberordneten im Plenum nur noch eine lette Revision übrig bleibt. Die internen Angelegenheiten werden frei vom Werksdirektor geregelt. Die Stadtver= ordnetenversammlung hat nur noch unmittelbares Mitwirkungsrecht bei der Aufbringung von Kapitalien für Erweiterungszwecke, also bei allen größeren Finanzberhandlungen, und hinsichtlich der Beschlußfassung über den Reingewinn oder die Deckung eines Fehlbetrages.

## b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik.

Die eingehende Untersuchung dieser Zwischenform nach dem im ersten Abschnitt entwickelten Schema kann hier unterbleiben. Die Kommunalsprazis wendet sich in der letzten Zeit von diesem Shstem der städtisschen werbenden Betriebe in großem Umfang ab und privatrechtlichen Organisationsformen zu. So bleibt in der Hauptsache noch zu zeigen, warum dies geschieht. Das Leipziger Shstem trägt zu deutlich Zwitterscharakter. An sich muß natürlich der Gedanke begrüßt werden, die Zus

ständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und damit den schleppenden Geschäftsverkehr und die durch sie in die Betriebe hineingetragene Politifierung zu bermeiden. Gin gemischter Ausschuß Leipziger Systems kann sich auch im Vergleich zu dem Aufsichtsrat einer privatrechtlichen städtischen Gesellschaft von der Hereinnahme von Betriebsratsmitgliedern befreien, falls man das als Borteil betrachtet. Aber mit diefer Organisation werden doch neue Unzuträglichkeiten in Rauf genommen. Was zunächst die Frage der Entpolitisierung anbetrifft, so ist ja auch der Verwaltungsrat zum Teil aus Stadtverordneten zusammengesett (in Leipzig: 6 Ratsmitglieder, 6 Stadtverordnete und 3 "Bürger"; in Dresden: 7 Ratsmitglieder, 7 Stadtverordnete und 2 "Fachleute") und damit auch der politische Ginfluß gegeben. Belanglose Unstimmigkeiten können dazu führen, daß durch Stadtverordnetenbeschluß die Organisation wieder in den Regiebetrieb überführt wird. Häufig ist auch die Wahl des Leiters der Werke durch die städtischen Rollegien selbst vorgesehen. Der Verwaltungsausschuß und damit die Werksleitung sind sicher freier gestellt; sie bekommen weitgehende Bollmachten, und damit werden die Hindernisse aus allzu strengen Bertretungsvor= schriften beseitigt. Aber mährend dem Leiter, der jest wie das sonstige Bersonal auf Privatdienstvertrag angestellt werden kann, so Rechte verliehen werden, wie sie etwa der Vorstand einer A.-G. besitzt, gelingt es bei dieser Organisationssorm häufig nicht, ihm auch eine entsprechende Berantwortlichkeit aufzuerlegen: schon deshalb nicht, weil anderer= seits eng zusammengehörige Funktionen teils zu seiner, teils zur Buftandigkeit des gemischten Ausschusses gehören. Die diktatorische Machtvollkommenheit, über die er verfügt, findet kein Aguivalent in einer parlamentarischen oder in einer der Saftung des Borftandes einer Kapitalgesellschaft ähnlichen Berantwortung. So wird klar, daß trot der scheinbar formal nur bescheidenen Anderung hier doch leicht die Grenzen dessen überschritten werden, was im Interesse des Gemein= wesens zu fordern ift. Die Gefahr liegt nahe, daß infolge jener Boraugsstellung des Berksbirektors und der Bereinfachung der Geschäfts= führung er nach und nach über der Anwendung privatwirtschaftlicher Grundfäte völlig bergißt, daß er fremdes Bermögen zu berwalten und öffentlicher Kontrolle gewärtig zu sein hat. — Steuerrechtlich bietet das Shitem keine Besonderheiten gegenüber dem Regiebetrieb; auch hinsichtlich der Kreditbeschaffung gilt das über den Regiebetrieb bereits Gesagte.

#### c) Unwendungsgebiete.

Den Höhepunkt ihrer Entwicklung hat diese Organisationsform hinter sich. Sie hat ihren Ausgang von kommunalen Betrieben genommen (Leipzig, Dresden, eine Zeitlang auch Berlin, das sein Elektrizitätswerk, Königsberg, das seine Stadtbank so organisiert hatte). All diese Städte sind heute zu anderen Formen übergegangen, womit die Praxis ihr Urteil über diese Form abgegeben hat; nur für Sparkassen, falls man diese überhaupt zu den öffentlichen Unternehmungen zählen will, bewährt sie sich 276.

Bei der Umwandlung von reinen Regiebetrieben der Länder hat man im allgemeinen von vornherein den Gedanken abgelehnt, diese Organisationsform zu wählen; sie ist auch für die Umbildung des Bergwerksbesitzes des preußischen Staates nicht in Frage gekommen.

# 2. Die öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper.

#### a) Begriff, juriftische Form und Organe.

Entschieden klarere Berhältnisse als die eben fkizzierte schafft eine Organisationsform, bei der die Unternehmung völlige, nicht nur teilweise Leitungsautonomie und im übrigen bann auch meift eigene Rechtspersönlichkeit, und zwar hier die Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes bekommt. Solcher Organisationsformen bedienen sich seit langem Reich, Länder und Gemeinden. Derartige Unter= nehmungen entstehen entweder durch besonderes Gefet oder dadurch, daß der Unternehmung eine Satzung mit staatlicher Genehmigung ge= geben wird. Die Organe einer folchen autonomen Rörperschaft öffent= lichen Rechts sind, was hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Unternehmungsform zunächst ein Plus gegenüber der privatrechtlichen Organi= sation bedeutet, durch Geset oder Statut nach ihrer Zahl, Zusammen= setzung, Buständigkeit frei, alfo je nach den Bedürfnissen des Einzelfalls bestimmbar. Dabei wird das Gemeinwesen, von dem die autonome Unternehmung abgetrennt wird, zur Bahrung feines Ginfluffes fich das Recht der Bestätigung diefer Organe, auch den Abruf, vorbehalten oder bestimmen muffen, daß der jeweilige Inhaber eines Umtes dem Organ anzugehören habe. Im allgemeinen finden sich folgende Organe:

<sup>276</sup> Bgl. aber auch das in Anm. 27a Gesagte.

ein Vorstand oder Direktorium als ausführendes Organ und ein weiteres Organ mit entweder nur beratender Funktion (Beirat) oder mit überwachender (nach Art eines Aufsichtsrates) oder auch beschließender Funktion (eine Art Generalversammlung). Den etwa an der Rapitalaufbringung beteiligten privaten "Mitgliedern" einer solchen Körperschaft in engerem Sinn 28 steht kaum ein Mitverwaltungsrecht zu. Der Generalrat und das Direktorium der Reichsbank 3. B. sind in ihren Befugnissen gegenüber Generalversammlung und Beirat "(Zentralausschuß") und dem Reich sehr gestärkt, eine Berschiebung der Herrschaftsverhältnisse, wie sie sich auch praktisch bei der privaten Aktiengesellschaft bemerkbar macht.

#### b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik.

Der übergang zu diefer Form der Berfelbständigung - unter Bermeidung des weiteren Schrittes zu einer privatrechtlichen Gründung entspricht in einer ganzen Reihe von Fällen durchaus dem Bedürfnis der Einflufficherung feitens der öffentlichen Sand. Sie empfiehlt fich da, wo Großunternehmen vorliegen, deren Wirken weit über ihre privatwirtschaftliche Bedeutung hinaus die gesamte Volkswirtschaft ent= scheidend beeinflußt und, sich felbst überlassen, häufig von höheren Gesichtspunkten diktierte Magnahmen der ftaatlichen Birtschaftspolitik durchkreuzen oder lahmlegen würde. Da in einem solchen Falle die Gesetgebung und Satung allein nicht die gesamtwirtschaftlich=poli= tisch erwünschte Linie der Unternehmungsführung in allen Ginzelheiten sichern können, so ist eine Autonomie verbunden mit gleich= zeitiger öffentlich-rechtlicher Stellung, also stärkerer Berknüpfung mit der Rechtssphäre und den Organen des Gemeinwesens, die zweckmäßige Organisationsform, um den Betriebsegoismus hintanzuhalten.

Aus der Natur der Sache sollte also z. B. eine Zentralnotenbank die autonome Unternehmung auf öffentlich=rechtlicher Grundlage als ge= gebene Organisationsform betrachten. Hinsichtlich der "Neuen Reichs= bank" lassen sich jedoch Bedenken nicht unterdrücken, ob das Ideal einer solchen Organisationsform bei ihr verwirklicht ift. Seit ihrer Umgestaltung 1922/24 hat nicht mehr der Reichskanzler die Leitung. sie hat alle Beziehungen zur allgemeinen Reichsverwaltung, in die

<sup>28</sup> Sft keine Mitgliedschaft vorhanden, so liegt juriftisch der Begriff der Unstalt vor.

sie wenn auch nicht formell so doch fachlich fehr ftark eingelagert war, gelöst bis auf die Abschaffung jedes Zusammenhangs mit dem Reichs= haushalt und die völlige formelle Ausgliederung der Reichshaupt= kasse, die eine besondere Reichsbehörde geworden ist. In der Organi= sation der so "autonom" gestalteten Reichsbant sind aber keinerlei Rautelen eingebaut, die die für eine Bentralbant als Instrument der Währungs= und Wirtschaftspolitik des Reiches wesensnotwendige Ver= bindung mit den politischen Organen des Reiches herstellten. Der Generalrat, der sich unabhängig vom Reich und faktisch ausschließlich aus Mitgliedern der Hochfinang zusammensett, besitt große Machtfülle, da er nach Anhören des Reichsbankbirektoriums den Reichsbankpräsidenten auf vier Jahre wählt; allerdings bedarf diese Wahl noch der Bestätigung durch den Reichsbräsidenten. Die Mitalieder des Reichsbankbirektoriums werden bom Reichsbankpräsidenten ernannt, nachdem der Generalrat seine Zustimmung erteilt hat. Aus wichtigem Grunde kann der Generalrat den Reichsbankpräsidenten abberufen, bedarf dazu freilich der Bestätigung seitens des Reichspräsidenten. Damit ift der Leiter der Notenbank in eine merkwürdige Stellung gegenüber den Großbanken — als den Beherrschern des Generalrats — geraten, deren privatwirtschaftlichen Forderungen er im Grunde doch mit ftarker Autorität gegenübertreten follte. Das Aufsichtsrecht des Reiches besteht nur in der Möglichkeit, einen Bericht über die Währungs= und Finanzpolitik der Reichsbank einzufordern, ist also gleich Rull. Man wird unter solchen Umständen die Reichsbank in ihrer heutigen Organisation als eine private Unternehmung ansprechen muffen, eine Regelung, die andere große Länder nicht kennen. Störungen aus dieser Organisationsform sind denn auch nicht ausgeblieben: der Konflikt der Reichsregierung mit Dr. Schacht während der Verhandlungen über den "Neuen Plan" im Haag Anfang 1930.

Ist hier der Grundsatz der Autonomic entschieden überspannt, so ist auch bei der Deutschen Reichsbahn die Idee des autonomen Wirtschaftskörpers in dem eingangs erörterten Sinn nicht restlos verwirklicht. Iweisellos ist hier der Einfluß der politischen Organe stärker.

Bis 1919 ein unselbständiges Unternehmen, war die Reichsbahn seit dem Februar 1924 ein verselbständigtes öffentliches Unternehmen und ist mit dem Inkrasttreten der Dawesgesetze im August 1924 als eigene öffentlicherechtliche Person organisiert. Sie ist nicht, wie gelegentlich

vermutet wird, eine Aktiengesellschaft, trot der großen Uhnlichkeit in der Organisation, schon deshalb nicht, weil eine Generalbersammlung fehlt. Die deutsche Reichsbahngesellschaft besitzt nicht das Eigentums= recht, sondern lediglich das Betriebsrecht an den Anlagen. Diese Regelung schafft hinsichtlich der Bilanzierung des Nutungsrechtes und der Neuzugänge Schwierigkeiten, die sich bei der anders gearteten Organisation der Reichspost vermeiden ließen. Der Verwaltungsrat, der hier gleichzeitig die Funktionen einer Generalversammlung hat, ernennt den Generaldirektor, deffen Wahl dann noch der Bestätigung durch den Reichspräsidenten bedarf. Gin dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ähnlicher Zug kommt in den Aufbau des Unternehmens durch die Borzugsaktionäre privater Herkunft, die freilich nur eine Minder= heit des Berwaltungerates stellen, aber wie die Erfahrung gezeigt hat, eine sehr selbständige eigene Wirtschaftspolitik des Riesenunter= nehmens betreiben und dabei die an sich nicht unbeträchtlichen Aufsichtsrechte des Reichsverkehrsministers praktisch zu entwerten drohen. Außer der Bestätigung des Generaldirektors hat das Reich als Mittel der Einflußnahme u. a. das Necht auf Borlage und Brüfung der Bilanz, auf Auskunft und auf Bustimmung zu Tarifanderngen. Gine Regelung in der Richtung, daß das geschäftsführende Organ vom Ge= meinwesen ernannt wird, liegt also auch bei der Reichsbahn nicht bor. Eine besondere Wertung dieser Organisation der Reichsbahn kann hier unterbleiben, da es sich nicht um eine frei bestimmte Organisations= form handelt, sondern um eine in ganz einzig dastehender Weise von fremden Willen und fremden Rechtsanschauungen aufgezwungene Form, die für das hier zu untersuchende allgemeine Problem von untergeordneter Bedeutung ift.

Noch am ehesten dem hier gemeinten Organisationstypus nähert sich unter den großen Unternehmungen des Reiches die Reichspost. Über die Notwendigkeit, das reine Postwesen, abgesehen von Telephonie und Telegraphie, die häufig privaten Organisationen überlassen werden, als öffentlichen Betrieb zu führen, um den Nachrichtenverkehr in Krisenzeiten fest29 in Sänden des Staates zu haben, herrscht all= gemeines Einverständnis. Also ist der autonome Wirtschaftskörper, der gleichzeitig auch Rationalisierungsmaßnahmen zur Behebung der

<sup>29</sup> Fester, als das jemals durch ein bloßes Aufsichts= und Mitverwal= tungerecht gegenüber privaten Unternehmern zu erreichen wäre.

Schwerfälligkeiten des burokratischen Spftems gestattet, wohl eine angemessene Organisationsform. Nach dem Wortlaut des Reichspost= finanggesetes ift die deutsche Reichspost ein selbständiges Unternehmen, bom Reichspostminister unter Mitwirkung des Berwaltungsrates zu verwalten, ihr Vermögen ein Sondervermögen. Aber sie ist doch eine Reichsanftalt, nicht eine bom Reichsfiskus berschiedene juriftische Berfon, wie im Falle von Reichsbank und Reichsbahn; sie untersteht der unmittelbaren Reichsberwaltung und der Kontrolle von Reichstag, Reichsrat und Rechnungshof. Als oberftes Organ besteht ein Berwaltungerat aus 40 Mitgliedern, bon denen 12, die zahlenmäßig stärkste Gruppe, aus Kreisen der Wirtschaft und des Verkehrs, je 10 von Reichstag und Reichsrat, 7 bom Personal und 1 vom Reichs= finanzministerium borgeschlagen werden. Dieses zweifellos zu umfangfangreich angelegte "Postparlament" leistet die eigentliche Arbeit in Ausschüffen. Die Leitung liegt beim Reichspostminister, der aber in Gebührenfragen im Interesse der schnellen Durchführung tarifpolitischer Magnahmen nach den Beisungen des Verwaltungerates handelt, andererseits vom Reichstag für die Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen verantwortlich gemacht wird. Diese beiden Funktionen miteinander zu vereinigen, wird nicht immer leicht sein. Zuzugeben ist die Sicherung des öffentlichen Ginflusses dadurch, daß der Reichs= finanzminister bei der Anleiheaufnahme mitzusprechen hat. Anderer= seits ist die Reichsvost von den allgemeinen Etatvorschriften befreit, besitt seit dem 1. April 1924 durch ein eigenartiges Shstem von Um= rechnungen kameralistischer Buchungen kaufmännische Buchhaltung und Bilanz, kombiniert mit Voranschlägen, deren überschüffe vom Reichs= tag und Finanzminister in den Etat eingesetzt werden, und kann inso= fern ihrer Aufgabe, beweglich zu sein und Gewinn zu erzielen, unge= hindert durch formale Schwierigkeiten nachgehen. Für die Gliedbetriebe der Reichspost (Kabel, überseefunk, Zugtelephonie) sind übrigens andere Organisationsformen gewählt. —

Was die Vorteile der öffentlichen Unternehmung als eines autonomen Wirtschaftskörpers anbetrifft, so gestattet sie gegenüber den bisher geschilderten Formen eine bewegliche Betriebs= und Geschäfts= führung und das besonders für Unternehmen, die infolge ihrer tech= nischen Natur sich auf eine bedeutende Betriebsgröße einstellen müssen. Es ist also die Organisationssorm der großen Gebietseinheiten (Reich, Länder, Gemeindeberbände). Wenn in bestimmten Fällen, wohl mehr aus historisch-traditionellen Gründen heraus (bei Reichspost und Reichsbahn), durchaus noch das Beamtenverhältnis beibehalten wurde, so steht natürlich auch einer Anstellung des Personals auf Privatbienstrung, wie das Beispiel der letten Umgestaltung der Preußischen Staatsbank (Seehandlung) Ende 1929 zeigt, nichts entgegen. Sie sördert immerhin die Fortentwicklung der Geschäftssührung vom Behördenstil zu kausmännischen Formen, erleichtert damit den übergang zur Abrechnung mit Hilse der doppelten Buchführung und hat sich so bewährt, daß auch andere öffentliche Unternehmungen, die dieser Organisationssorm angehören, an einen übergang zu Privatbiensstverträgen denken.

Finanziell macht sich, was für das Entstehen der Reichsbahn in ihrer jegigen Form entscheidend wurde, die getrennte Schuldenhaftung bon Gemeinwesen und autonomem Unternehmen borteilhaft geltend, die ja allerdings auch bei der noch zu besprechenden privatrechtlichen Organisationsform eintreten würde. Sie wird freilich in manchen Fällen wieder ausdrücklich durch eine Mithaftung des betreffenden Ge= meinwefens ergänzt und dabei dann die Frage der Bereitstellung eines genügenden eigenen Haftkapitals der Unternehmung vernachlässigt. Die Organisationsform ist ferner günstig da, wo man Privaten, etwa weil man sie als Rapitalgeber oder sonst zur sachberständigen, anregenden Mitwirkung braucht, zwar einen Einfluß einräumen muß oder sogar ihn einzuräumen für erwünscht hält, andererseits aber der öffentliche Einfluß unbermindert erhalten werden soll; die freie Organ= bestimmung läßt eine Sicherung des öffentlichen Einflusses bedeutend einfacher zu als bei privatrechtlichen Formen. Das gilt auch in den ungewöhnlichen Verhältnissen des Dawesplanes, wo man nicht nur inländische, sondern auch ausländische Interessenten in irgendeiner noch eben mit den sonstigen Zwecken zu vereinbarenden Form beteiligen mußte. — Derartige Betriebe pflegen immer noch genügend in ber öffentlichen Sand zu sein, um auch in ihrer Beschaffungspolitik allgemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen untergeordnet werden können, so g. B. bei der Vergebung von Aufträgen seitens der Reichs= bahn in Söhe von 350 Millionen RM. gegen die Erwartung, daß die Lieferanten sich am Preisabbau beteiligen (Sommer 1930). — Reichsbahn und Reichsbank sind von zahlreichen Steuern, besonders der Umsatsteuer, frei; die Staatsbanken ebenfalls mit Ausnahme der Bewerbesteuern bestimmter Länder. Steuerliche Erleichterungen genießen auch die Zweckverbände, befonders sofern sie Schlachthöfe, Gas- und Clektrizitätswerke betreiben30.

Immerhin kann bei dieser großen Gestaltungsfreiheit, besonders bei schneller Gesehesmacherei eine Fülle von unausgeprobten und in ihrer Tragweite nicht übersehbaren Bestimmungen festgelegt werden, die zu Unklarheiten und Reibereien in der Geschäftsabwicklung sühren. Fast keine der hierher rechnenden Unternehmungen kommt in ihrem Ausbau der anderen völlig gleich. Auch die Umgestaltung des Dienstverhält=nisses so, daß zwar das Beamtenverhältnis aufrechterhalten bleibt, daneben aber wie bei der Reichsbahn Leistungszulagen und Dienstsstellenzulagen und in ansehnlichem Umfang sogenannte Sondergehälter gezahlt werden, kann der Organisationsform eine Zwitterstellung versleihen, die dem gedeihlichen Arbeiten nicht zuträglich ist.

#### c) Unwendungsgebiete.

Ihr Hauptanwendungsgebiet hat die autonome öffentliche Unter= nehmung bei den Rreditinstituten des Reiches, der Länder und der Provinzialberbände gefunden: Reichsbank, Rentenbank-Rreditanstalt, Rentenbank, Staatsbank, Preußenkasse, Giro-Zentralen. Die Kreise und Gemeinden haben dagegen meift den Schritt zu diefer Form nicht bollzogen302. Die Stadtbanken, deren neuere Entwicklung nach 1908 in Westpreußen eingeset hat, waren zunächst öffentlich-rechtliche Institute. Während des Krieges sprachen sich die Ministerien für die Anwendung von privatrechtlichen Formen aus, und in dieser Form haben sie, wie schon erwähnt, überall Schiffbruch erlitten31. — Schließ= lich benuten die Länder mit anscheinend gutem Erfolg die Form der autonomen Unternehmung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage für die Landesversicherungsanstalten. Außerhalb des allgemeinen Bereiches stehen die in dieser Form gegründeten Unternehmungen des Dawes= planes, und wohl mehr Zufallserscheinungen sind einige derartige Elektrizitätswerke im gemeinsamen Besitz von Rommunen 32.

<sup>30</sup> Sigloch, a. a. D. S. 245.

<sup>30</sup>a über die beginnende Umstellung der Sparkassenorganisation bgl Anm. 27a auf S. 111.

<sup>31</sup> Bgl. hierzu Eberhard Schütte, Kommunalbanken. Barmen 1926. Auch bem Entwurf der neuen Preuß. Städteordnung erscheinen die Kommunalsbanken besonders verdächtig; für sie sieht er ausdrückliche Genehmigung der Aussichtsbehörden vor.

<sup>32</sup> Sigloch, a. a. D. S. 59. über die auf Autonomie hinzielenden Bestrebungen in Italien und das Geset von 1923 siehe den Aussatz: Die

#### 3. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form.

#### a) Begriff.

Siftorisch betrachtet tritt diese Form nicht ganz in der Reihenfolge auf, die hier für die Darstellung aus systematischen Gründen gewählt wird. Die reinen Regie= und verwandten Betriebe sind vielmehr kurz vor dem Kriege zunächst häufig in die Form von gemischtwirtschaft= lichen Unternehmungen umgewandelt worden; man folgte damit einer 1911 besonders von Freund gegebenen Anregung, aber auch sonst einer allgemein werdenden Vorliebe für diese Form, die damals schon in Gestalt des Rheinisch=Westfälischen Elektrizitätswerkes bemerkenswert vertreten war. Sier foll in anderer Reihenfolge zunächst von Unternehmungen die Rede fein, bei benen von einem Zusammengehen mit Privatleuten noch abgesehen, wohl aber eine privatrechtliche Form gewählt wird33. Auch dann ist die Reihe der Organisationsmöglich= keiten noch groß genug. Ein Gliederungsprinzip ergibt sich danach, welche der handelsrechtlichen Formen gewählt wird, ferner danach, ob die überführung in die privatrechtliche Form mit Hilfe einer einzigen Gesellschaftsgründung (Eigentum und Betrieb in händen einer Gesellschaft) oder mit einer Doppelgründung (Eigentum bei der einen, Betrieb bei der zweiten Gesellschaft) lerzielt wird, wobei in letterem Fall nur diejenige Organisation berücksichtigt werden kann, bei der beide Gesellschaften völlig unter dem Einfluß des Gemeinwesens stehen und damit in der Regel auch ausschließlich von ihm finanziert werden. Eine andere Form, bei der die zweite fogenannte Betriebsgesellschaft gemischtwirtschaftlichen Charakter hat, wird bei der Darstellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung mit zu be= handeln sein.

Die Zeit, in der die Tendenz zur Umwandlung vorzugsweise städti= scher, aber auch sonstiger öffentlicher Betriebe in die privatrechtliche Form borherrschend war, liegt allerdings augenblicklich bereits hinter uns. Sie war "Modeform" in der Periode nach dem Zusammenbruch, mag sich häufig Organisationsformen der Kriegsgesellschaften zum

fommunalen Eigenbetriebe in Italien in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 5. Jahrg., Heft 4, S. 358. Im übrigen tritt in Italien heute der Kommunalhinter dem Staatsbetrieb vollkommen gurud.

<sup>33</sup> Bal. auch Walter Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privat= rechtlicher Form. Zürich 1928.

Mufter genommen haben, und entsprach den Befürwortern der "Sozialifierung", die den Regiebetrieb ablehnten. Das Beispiel der Stadt Rönigsberg ist für die Entwicklung thpisch. Während kurz vor Ausbruch des Weltkrieges die Stadt den damals viel beachteten Schritt tat, ihr Elektrizitätswerk an die A.E.G. zu berpachten 34, ist sie un= mittelbar nach dem Kriege führend in der Gestaltung der Organisa= tionsformen kommunaler Betriebe durch die Umwandlung ihrer Betriebe in Aktiengesellschaften gewesen35. Im allgemeinen hat dieses Rönigsberger Syftem viele Jahre hindurch Schule gemacht; bei Niederschrift dieser Zeilen häufen sich die Nachrichten von einem übergang des reinen Regieunternehmens baw. der Betriebe Dresdner Shstems zu mindestens diesem Königsberger Shstem, oft allerdings noch weitergehend zur gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Von den Gemeindebetrieben ausgehend, hat diefe Form dann auch das Interesse und die Vorliebe anderer Körperschaften gefunden, so in den Ländern, so auch im Reich, das bei der Liquidierung und Umstellung seiner Kriegsbetriebe privatrechtliche Formen bevorzugte. Die Gemeinden haben auch bei Gründungen untereinander oder mit über= geordneten Körperschaften (Hafengründungen) unter Verzicht auf Hin= zuziehung von Privaten diese Form oft gewählt. Dabei ist meist der Beg über die Betriebs= und dann erst zur Eigentümergesellschaft ein= geschlagen worden.

### b) Juristische Formen.

Als juristische Form kommt im allgemeinen eine solche in Frage, die eine Beschränkung der Haftung gestattet, also die Aktiengesellschaft und Gesellschaft mit beschränkter Haftung, dazu bei einigen Elektrizitätsgesellschaften die Gewerkschaft und in seltenen Fällen der rechtssfähige Berein. Soweit es sich um das deutsche Recht handelt, weist die G.m.b.H. für die Vertragstechnik manche Vorteile auf. Die Benutzung dieser im privaten Geschäftsleben üblichen Formen setzt anders wie der zuletzt behandelten Organisationsform ein Beachten der handelsrechtlichen Vorschriften voraus. Die Aktiengesellschaft verlangt

<sup>34</sup> Der Bertrag ist abgedruckt bei Passow, Die gemischtsprivaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitätss und Gasbersorgung und des Straßenbahnwesens. 2. Aust. Jena 1923. S. 187ff.

<sup>36</sup> Allerdings lassen sich schon vorher derartige städtische Gründungen nachweisen, aber das Borgehen Königsbergs ist doch maßgebend geworden.

zwingend neben Vorstand und Generalversammlung einen Aufsichtsrat, während ein solcher bei der G.m.b.H. fakultativ ist. Obligatorisch sind bei der Aktiengesellschaft mindestens fünf Gründer, also auch bei der öffentlichen Unternehmung auf Aktien; man braucht sonach, wie bei der privaten Gründung, in der Regel Beamte als Strohmänner, die siduziarisch je eine Aktie übernehmen.

Die Beeinflussung und überwachung, die man den öffentlichen Organen zugestehen muß, wenn anders es sich um eine öffentliche Unternehmung handeln soll, kann das gründende oder übernehmende Gemeinwesen auf zwei Begen sichern, allerdings mit verschiedenen Birkungsgraden: 1. durch Einflußnahme auf die Organe der Gesellsschaft und 2. durch Nebenabreden 36.

#### c) Organe.

Die Ginwirkung auf die verfassungsmäßigen Organe läßt sich bei der G.m.b.H. eher sicherstellen als bei der A.=G., ja fie kann, eine bestimmte Vertragstechnik vorausgesett, beinahe restlos so gestaltet werden, daß die öffentliche Körperschaft als folche ein generelles Recht auf unmittelbare Mitwirkung in allen Fragen der Geschäftsführung und des Bilanzwesens bekommt. Das hieße aber nichts weiter, als einem öffentlichen Regiebetrieb nur formal das privatwirtschaftliche Rleid geben, ein zweifellos überflüssiges Vorgehen. Im Gegenteil soll hier das Organ, das die täglichen Entscheidungen zu treffen hat, der Borstand, unter eigener Verantwortung, unter Anwendung der dem Gesellschaftszweck angepaßten Geschäftsmethoden und frei von den hemmungen der stark reglementierten hoheitsverwaltungen seine Ent= schließungen fassen. So weit diese ausschließliche Zuständigkeit des Borftandes in den Fragen des regulären Geschäftsganges durch das Rontroll- und Eingriffsrecht anderer von dem Gemeinwesen beherrschter Organe untunlich beschnitten wird, kann der hier behandelten Organisationsform eine Daseinsberechtigung nicht zugesprochen werden. Nur wo sie die Möglichkeit bietet, einem tüchtigen Fachmann als Borstand die nötige Bewegungsfreiheit zu sichern, da ist sie ein notwendiges Glied — über die öffentliche Unternehmung als autonomen Wirt-

<sup>36</sup> Bgl. hierzu Hans Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand unter besonderer Berücksichtigung der Beeinflussung und überwachung ihrer Geschäftsführung durch die öffentlichen Körperschaften, Berlin 1929, sowie Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, a. a. D. S. 404ff.

schaftskörper hinaus — in der Skala der Organisationssormen der öffentlichen Unternehmung.

Durch die Satung oder bei überführung einer bereits bestehenden Unternehmung in die öffentliche Hand sind nun in der Tat weit= gehende Umbildungen der vom Gesetzgeber für den Rormalfall vorgesehenen Gesellschaftsverfassung möglich, über die Stellung hinaus, die die öffentliche Körperschaft sowieso bereits als Aktionärin und Alleinaktionärin der Gesellschaft hat. Die Generalversammlung, zu deren Einberufung bei der G.m.b. H. schon schriftliche oder telephonische Ladung genügt, kann so organisiert werden, daß Dritte, also etwa der Fachdezernent der Sobeitsberwaltung, auch fonstige Sachberftändige, an ihr teilnehmen; auch die Einberufung durch Dritte, etwa den Bürgermeifter, läßt sich vereinbaren. Selbst der Borfit kann von einem Nichtaktionär geführt werden. — Hinsichtlich des Aufsichtsrates läßt man es häufig nicht dabei bewenden, daß man seinen üblicherweise bon der Generalbersammlung gemählten Mitgliedern berwaltungsmäßige, parlamentarische Parteiinstruktionen (jog. gebundenes Mandat) gibt und darauf vertraut, daß sie im Sinne des öffentlichen Bemeinwejens arbeiten, sich auch nur durch Zuwahl erwünschter Mitglieder ergänzen werden, sondern man versucht aus einem gewissen Mißtrauen gegen die eigenen Delegierten, den politischen Körperschaften als solchen ein Ernennungs= oder doch ein Borichlagsrecht auszubedingen. Bei der A.-G. widerspricht das, obwohl es in einer ganzen Reihe von Gesellschaftsverträgen vorgesehen ift, dem Wortlaut des Gesetes; die G.m.b.H. würde aber eine solche Abmachung ohne weiteres erlauben, weshalb fie in fast keinem Bertrage fehlt. — Der Borftand bzw. Ge= schäftsführer wird meist durch den Aufsichtsrat bestellt, seine Zu= sammensehung aus Fachleuten und Beamten der öffentlichen Körperschaft durch die Satzung geregelt. Der Vorstand kann, da der Aufsichtsrat häufig, und besonders bei diefer Zusammensetzung, mehr politisches Kontrollorgan als beratendes und helfendes Wirtschaftsorgan ist, einen Verwaltungsbeirat, Arbeitsausschuß beigeordnet erhalten, der aus sachberständigen Bürgern zusammengesett ist und von der General= versammlung bestellt wird.

Sind Aufsichtsrat und Generalversammlung so einem weitgehenden Einfluß der öffentlichen Körperschaft unterworfen, so liegt die Verssuchung, eine Verschiebung der Zuständigkeiten von Aufsichtsrat und Generalversammlung zuungunsten des Vorstandes vorzunehmen, nahe.

Der Borstand wird, wenigstens im Innenverhältnis — nach außen hin wäre eine Bersügungsbeschränkung unwirksam —, durch zahlreiche Einschränkungen, die ihm vom Aufsichtsrat auferlegt werden, gebunden und zu einer eingehenden Berichterstattung über die gesetliche Berspslichtung hinaus angehalten. Bei der G.m.b.H. kann der Aufsichtsrat sogar von seiner ursprünglichen überwachungspslicht ganz befreit und noch stärker auf das Gebiet des unmittelbaren Singreisens in die Geschäftsgebarung verwiesen werden. Er wirkt dann etwa bei der Ersteilung der Prokura, bei Aufnahme neuer Fabrikationszweige, bei der Festsehung von Tarisen und Fahrplänen, bei Umbauten mit, so daß er in bedenklicher Weise das Übergewicht bekommen kann. Bei der G.m.b.H. kann sogar das Gemeinwesen direkt, ohne den Umweg über den Aufsichtsrat, das Recht haben, durch seine Rechnungskammern die gesamte Betriebssührung revidieren zu lassen, in bestimmten Fällen ein Beto einzulegen und die Bilanz überhaupt erst zu genehmigen.

#### d) Nebenabreben.

Trägt man Bedenken, den Einfluß der Körperschaft und ihrer Organe in der angedeuteten Beise zu erweitern, da man sich dabei über zwingende Vorschriften des Aktienrechts hinwegsetzt, so bleibt noch der Weg der Rebenberträge und Nebenabreden. Besonders bei Umsgründungen können durch derartige Verträge Rechte der von der Gessellschaft zu übernehmenden Beamten, Grundsätze für die Einkauße, Preiße und Tarispolitik, auch besondere Genehmigungsrechte bei Einkäusen über eine bestimmte Summe hinaus geregelt und Absstimmungsvereinbarungen und Versügungsbeschränkungen der Aktien getrossen werden, die zum Teil zwar der Gesahr ausgesetzt sind, juristisch als sittenwidrig oder jedensalls nicht vollstreckbar ans gesprochen zu werden, aber immerhin sehr häusig vorkommen.

Diese Maßnahmen der Gründungstechnik lassen erkennen, daß sich wirtschaftlich unter der scheinbar einheitlichen privatrechtlichen Form der öffentlichen Unternehmung Organisationsformen in zahlreichen Nuancen verbergen, von einer Form mit sehr eigenmächtiger Willenssbildung in den Händen eines diktatorisch arbeitenden Vorstandes, der die öffentlichen Organe "zu nehmen" weiß, sie aber praktisch ausschaltet, bis herab zu einer völligen Anebelung der Unternehmungssführung seitens der öffentlichen Körperschaft, auch in den einsacheren Entschließungen.

#### e) Vorzüge.

So weit die Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung. Wie ist unter solchen Umständen das Urteil über diese Organisationssorm? Folgende Borteile sind, allerdings immer vernünftige Ordnung der Birtschaftsfragen, keine entgegengesetzt wirkende Reglementierung vorsausgesetzt, sicher zu erwarten:

Betriebstechnisch bietet sich die Möglichkeit, einen tüchtigen Fachmann in das Direktorium zu wählen, ihn überhaupt unter Abweichung von dem bei Behörden üblichen Shstem der Kollegialversassum zum allein entscheidenden und verantwortlichen Generaldirektor zu machen. Seine Bestellung ersolgte vorteilhasterweise in Königsberg durch den Aufsichtsrat, nicht durch die Körperschaft, während anderwärts "Einsbernehmen" mit den öffentlichen Organen gesordert, also politische Beseinslussung gegeben war. Ein solcher Fachmann kann außerhalb der üblichen Gehaltsskalen der Beamtengehälter so hoch wie gleichwertige Kräfte in Privatwerken besoldet werden. Ist mit ihm ein Privatdienstsvertrag abgemacht, der keine von beiden Parteien allzu lange bindet, vor allem das Gemeinwesen bei vorzeitiger Beendigung des Bertrages nicht mit einer zu hohen Entschädigungssumme belastet, so ist damit eine wichtige Sicherung für eine der privaten Initiative entsprechende Betätigung gegeben.

Für die geschäftsmäßige und Absatvrganisation macht sich vorteilhaft das Wegfallen des Instanzenzuges bemerkbar. Auch die Komsmunalaussicht des Staates, die an der formal rechnerischen Kontrolle und den Denksormen eines wenig entwickelten Kameralstils orientiert ist, fällt weitgehend weg; diese Freistellung vom Etat wird jetzt aussvücklich als erwünscht bezeichnet. Damit können die Resultate der Betriebsperiode in den Formen der kaufmännischen Buchsührung und in einer Weise ausgezeigt werden, die einen Vergleich mit den entsprechenden Zissern anderer Betriebe gestattet und der Heranziehung von kaufmännisch geschulten Treuhändern zur wirklich wirtschaftlichen Redisson den Weg bahnt.

Finanzielle Gründe sprechen häusig am stärksten für diese Form, in der heutigen Lage Gründe der Anleihenot und der Bersuch, die Kreditberatungsstelle zu umgehen. Jedenfalls bietet sich im Gegensatz früher, wo Gemeinde und Land infolge ihrer Steuerkraft als das kreditsähigere Gebilde gegenüber der privaten Unternehmung galten,

für diese Organisationsform jest biel eher die Aussicht, zu Anleihen zu kommen, die dem modernen Lublikumsgeschmack entsprechend aus= gestattet werden können; die Städte selbst können in keiner Form an das Ausland appellieren. Dabei bleibt außerdem, Rückehr zu nor= malen Rapitalmärkten borausgesett, immer noch die Rückgriffsmöglichkeit auch auf den öffentlichen Rapitalmarkt offen. Wenn in dieser Beziehung die gemischtwirtschaftliche Unternehmung wohl insofern noch günstiger ist, als sie nicht nur auf dem Anleihewege, sondern direkt in Form von Eigenkapital, das die Privatbeteiligten einlegen, finanzielle Mittel aufzubringen gestattet, so ist die hier behandelte Draani= sationsform besonders günstig da, wo es sich vor allem um die Ausnutung einer Unternehmung im fiskalischen Interesse handelt. Da= zu kann mindestens theoretisch durch einen wirtschaftlich denkenden und zwedmäßig zusammengesetten Aufsichtsrat und durch Verstärkung seines Einflusses auf die Unternehmung die Geschäftsführung im Sinne der Betonung wirtschaftlichen Denkens gefördert, andererseits aber auch gelegentlich auf die Beachtung gesamtwirtschaftlicher 3wecksetungen berwiesen werden.

#### f) Nachteile.

Nachteile ergeben sich sowohl bei der stark von seiten der öffentslichen Körperschaft reglementierten wie andererseits bei der zu freisgestellten Form mit Diktatorgelüsten des Vorstandes.

Betriebstechnisch wird im ersten Fall der eingeschüchterte und sich ständig in Einzelheiten kontrolliert fühlende Borstand nur zaghaft zu notwendigen Erweiterungen, Umbauten, Rationalisierungsmaß= nahmen schreiten. Auch wo seine Preise im einzelnen scharf kontrolliert werden, wird er solche Rationalisierungskosten nicht ein= kalkulieren können, daher lieber von betriebstechnischen Berbejserungen absehen, um keine unbequemen Auseinandersetzungen mit der im Aufsichtsrat vertretenen öffentlichen Körperschaft zu haben. In Bersonal= fragen kann unter Umständen wenig erreicht werden. Wenn auch der unmittelbare Einfluß der großen politischen Organe zurücktritt, so gibt es doch Fälle, wo das Personal genau so schwerfällig wie vorher arbeitet. Als unerwünscht muß es bezeichnet werden, wenn das Per= sonal noch weiter im Beamtenverhältnis geführt, also von den Soheits= verwaltungen gewissermaßen zur Verfügung gestellt wird. — Ausführliche Behandlung von Rationalisierungsprojekten vor dem Auf-Schriften 176. I.

sichtsrat und damit das Bekanntwerden dieser Pläne in den Fraktionen führen häusig zu einem vom Standpunkt der Geschäftspolitik unerwünschten vorzeitigen Bekanntwerden solcher Geheimnisse, vor dem sich der Generaldirektor eines privaten Unternehmens besser schützen kann.

Geschäftspolitisch sind die Sauptstörungen dadurch zu erwarten, daß die Zusammensetzung des Aufsichtsrates selten befriedigend gelingt. Sind in ihm nur Beamte der Hoheitsverwaltungen und Bolitiker, so hat sich gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Betriebe die Situation kaum geändert. Trot des Borhandenseins einer A.=G. oder G.m.b.S. liegen im Grunde die alten Abteilungen einer Soheits= verwaltung, jest nur in eine neue, durch den Ravital- und Besitwechsel kostspielige Form gekleidet, vor. Wenn also im Aufsichtsrat mindestens noch andere Gruppen bertreten sein sollten, so entsteht die Frage nach dem Kräfteverhältnis jener Gruppen überhaupt, sowie danach. wie man sich geeigneter und interessierter fachmännischer Kräfte versichern kann. In Königsberg bestand der Aufsichtsrat der Städtischen Werke aus 24 Röpfen, davon 6 aus dem Magistrat, 10 aus der Stadt= verordnetenbersammlung, 4 aus der Bürgerschaft und 4 aus der Belegschaft abgeordnet, eine Regelung, die beim Aufsichtsrat der Fuhr= gesellschaft so abgewandelt wurde, daß von 14 Mitgliedern 4 dem Magistrat, 8 der Bürgerschaft und 2 der Belegschaft angehören mußten. Aber wie als solche Bürgervertreter wirkliche Fachleute gewinnen, etwa nur durch den Appell an den Bürgersinn: es ist kaum anzunehmen, daß das ein gangbarer Beg ift. Werden nicht auch solche Fachleute befangen sein in einseitigen sozialpolitischen und wirtschafts= politischen Ideen, und werden die delegierten Stadtverordneten bergeffen können, daß es sich nicht um die Vertretung eines Parteidogmas, sondern um meist rein wirtschaftliche Entscheidungen handelt, mit denen sie befaßt werden? Sie werden zu leicht mangels genügender Sachkunde sich auf ihre Barteiinstruktionen zurückziehen37. Den Gipfel der Unzwedmäßigkeit stellen die nicht feltenen Fälle dar, bei denen die Sitze im Aufsichtsrat nach der Fraktionsstärke in den Parlamenten aufgeteilt werden, wie z. B. in dem Kreditausschuß der Berliner Stadtbank. Die aus dem Magistrat oder dem Ministerium stammenden Aufsichtsratsmitglieder geraten sehr leicht in einen Konflikt der

<sup>37</sup> Bgl. hierzu Lindemann in: Miglaff und Stein, a. a. D. S. 899ff.

Pflichten. Als Organe der Gesellschaft sollen sie deren freie Entwickslung fördern und als Dezernenten, Reserenten der Hoheitsverwaltung gleichzeitig deren zum Teil ganz anders geartete Ziele versolgen. Ferner ergeben sich, abgesehen von der unzweckmäßigen Zusammenssehung des Aufsichtsrats, auch durch die Delegation großer Machtsbesugnisse auf ihn Nachteile. Ehrenamtliche Mitglieder haben ersahrungsgemäß nicht die ersorderliche Neigung, eingehende Mitsberwaltungsrechte sorgiam wahrzunehmen; auch die Bildung von Ausschüssen ändert an dieser Sachlage nicht viel.

Wenn darüber hinaus nicht nur dem Aufsichtsrat, sondern auch der öffentlichen Körperschaft als solcher zum Beispiel die Tarifhoheit belassen, damit der Gesellschaft also einseitig die Sorge um die Selbst= kosten zugeschoben wird, so kann das die Geschäftsführung in entscheidender Beise lähmen. Gleich ungunstig kann sich die Bilanggebarung gestalten. Da der Aufsichtsrat häufig eine tatsächliche Nachprüfung der Bilang nicht vornehmen kann, so versuchen die öffent= lichen Körperschaften durch ihre Rechnungsbehörden schon während des Geschäftsjahres Einfluß auf die Vorbereitung der Bilang zu nehmen. Dieses Einarbeiten in den fremden Stoff führt entweder zu einer kostspieligen Doppelarbeit oder doch zu Störungen des Geschäfts= betriebes und möglicherweise zu Indiskretionen. Sogar den Bilangjeststellungsakt hat man vertraglich der Körperschaft als solcher vorbehalten und damit eine materielle Stellungnahme zu allen Boften, eventuell eine Abänderung im einzelnen, auch der ausgewiesenen Ge= winnziffer: damit wird aber die Umwandlung in eine Gesellschaft privaten Rechtes lediglich eine Formalität. Der Borftand besitzt dann nicht die Möglichkeiten eines privaten Direktors, auf dem Wege über stille Reserven manche Dinge, die sich einstweilen der öffentlichen Er= örterung entziehen, zu bereinigen (wobei gar nicht an Vertuschungen gedacht werden foll) sowie Selbstfinanzierung zu betreiben; häufig muß er für andere Zwecke der Körperschaft Finanzmittel hergeben, die er lieber zu Rückstellungen benutzen würde. Die als Aquivalent für derartige weitgehende Mitwirkungsrechte der öffentlichen Rörperschaft übernommene Saftung (z. B. des fächsischen Kinanzministeriums für Unleihen der Sächsischen Werke) kann gleichfalls als im allge= meinen untunlich bezeichnet werden.

Finanziell ergeben sich Bedenken daraus, daß trot aller Annäherung an private Finanzierungsformen die Aktien nicht an der Börse gehandelt werden und durch neuere Bedingungen amerikanischer Gläubiger die Versügung über sie eingeschränkt wird. Das Etatwesen, in dem die Vetriebe jeht nur noch mit dem Saldo erscheinen, wird sicher bei großen Objekten etwas unklar, obwohl dieser Nachteil gegenzüber anderen Vorzügen nicht so in die Waagschale fällt. Aber leicht kann, falls der Vorstand zu freigestellt ist, durch jene Vesreiung vom Etat auch ein leichtsinniges Investieren einsehen. Noch verwickelter wird die Situation, wenn die städtischen Vetriebe, wie z. B. die Verliner Verkehrsaktiengesellschaft, ihrerseits Finanzgarantien sür die Stadt übernehmen, ihr Kommunalkredit verschaffen, oder wenn infolge der kurzfristigen Verschuldung Aktien verpfändet oder sonst ans Ausland gegeben werden zur Verwendung des Erlöses für betriebsfremde Zwecke.

Wenn auch der Betätigung der öffentlichen Hand in dieser Organisationsform steuerrechtliche Begünstigungen gegenüber der privaten Wirtschaft zuteil werden, so sind doch die Steuerbefreiungen im allzemeinen nicht so weitgehend wie in den bisher behandelten Fällen 39. Die Unternehmungen dieser Art unterliegen der unbeschränkten Körpersschaftssteuer bis auf die Versorgungsbetriebe, sind mit Ausnahme der Bankunternehmungen vermögenssteuerstei, dagegen nicht befreit von den Verkehrssteuern. Auch die landesrechtlichen Gewerbesteuern treffen sie ganz, mit Ausnahme der reichzeigenen Versorgungsbetriebe. All diese Vergünstigungen sehen immer voraus, daß keinerlei privates Kapital an der Ausbringung des Aktiens oder Stammkapitals besteiligt ist.

Der schwache Bunkt dieser Organisationssorm ist die richtige Absgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Borstand einerseits und Aufslichtsrat bzw. öffentlicher Körperschaft andererseits; in den dürftigen

<sup>38</sup> Damit entfällt die Möglichkeit, die Aktien zur kurzfristigen Geldbeschaffung zeitweise zu lombardieren. — Neuestens machen übrigens ameriskanische, holländische, englische Obligationäre ihre Zustimmung zur Aufslegung neuer Anleihen, z. B. für Betriebserweiterungen, von dem Borsliegen einer bestimmten Dividendenhöhe abhängig, erlangen damit also einen derartigen Einsluß auf die Geschäftsführung, daß man nur noch von einem gemischtwirtschaftlichen, wenn nicht gar von einem privaten Unternehmen (mit Minorität der öffentlichen Hand) sprechen kann. Bgl. auch Camillo Asriel, Das RWE. Zürich 1930. S. 1765.

<sup>39</sup> Nähere Einzelheiten siehe Sigloch, a. a. D. S. 247ff.

gesetlichen Bestimmungen über die Organisation von Aktiengesellschaft und G.m.b.H. sind keine zureichenden Lösungen für diese Fragen geseben. Das läßt es begreislich erscheinen, weshalb man eingetragenen Gemeindeanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit das Wort geredet hat, bei denen dann offenbar ein gesetlicher Weg zur Vermeidung dieser Organisationsschwierigkeiten gewiesen werden müßte<sup>40</sup>.

#### g) Unwendungsgebiete.

Die hier geschilderte Form findet sich einmal bei den sogenannten Bersorgungsbetrieben (Gas, Basser, Elektrizität, Verkehr), sodann überall da, wo man sich mit einer solchen Form die Möglichkeit späterer Beteiligung oder Fusion mit gleichartigen Unternehmungen anderer Rörperschaften vorbehalten will, also besonders bei der Gruppenwasser= bersoraung und dem Elektrizitätswesen. Neuerdings hat das Reich bei seinen industriellen Betrieben (Betrieben der Biag) diese Form bevorzugt. Auch die Bergwerksberwaltung Preußens ift, dem Zuge des Bergbaues von der schwerfälligen Gewerkschaft zur Aktiengesellschaft folgend, vom Regieunternehmen über die Betriebsgesellschaft (1923 bis 1926) zur Eigentums=A.=G. übergegangen (Preußag). Erscheinungen der Kriegszwangswirtschaft haben als Vorbild für die Form der Aktiengesellschaft noch lange nachgewirkt, gerade was die Reichsbetriebe neueren Stils anbetrifft. Die Aftiengesellschaft gestattet auch am ehesten, die zentrale Wirtschafts= und Finanzpolitik größeren Werk= besites mit Silfe von Dachgefellschaften durchzuführen. Daß die Breußag in diesen Tagen 30 Millionen Mark Rapital abschreiben muß, braucht nicht unbedingt der Organisationssorm zugeschrieben zu werden, sondern ist darauf zurückzuführen, daß die Preußag ein Sammel= surium von Betrieben mit gang berichiedenen Kentabilitätsaussichten ift. Die hier geschilderte Form mag endlich im Bergwerksbesitz und der Berarbeitungsindustrie der öffentlichen Sand deshalb bevorzugt werden, weil mit ihr bei überwiegend finanziellen Zielsetungen am besten Gleichstellung mit den privaten Industriellen, in deren Arbeit= geberverbänden sowohl als auch besonders zu gemeinsamer Markt= beeinfluffung in den Kartellen und Shndikaten, zu erzielen ift.

<sup>40</sup> Bgl. auch Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, a. a. D. S. 439 ff.

#### h) Die Betriebsgefellschaft als Rebenform.

Was endlich die bereits erwähnte Nebenform der Betriebsgesell= schaft auf privatrechtlicher Grundlage anbetrifft, fo bleibt bei ihr das Eigentum bei dem Gemeinwesen; der Betrieb erfolgt durch eine A.=G., deren fämtliche Aktien im Besit des Gemeinwesens find. Gegen= über der ausführlich geschilderten Hauptform vermeidet man dabei die Bewertungsschwierigkeiten, die sich im Fall einer Umwandlung bei der übergabe des Werkstompleges an die neue Gesellschaft einstellen, sowie die Steuern und Gebühren, die mit einer derartigen übergabe von Liegenschaften verknüpft find. Andererseits ift ein solches Gebilde weniger kreditfähig, da ihm die Anlagegegenstände nicht gehören 41 und das haftende Aktienkapital meist niedrig gehalten wird. Auch bei der Bilanzierung zeigen sich Unzuträglichkeiten; das Rapital als Grundlage der Rentabilitätsberechnung hängt von der schwierigen Bewertung des Betriebsrechtes ab. Die Gesellschaft arbeitet auf Grund eines Racht= oder eines Betriebsführungsbertrages. Bei der Kormulierung dieser Verträge find in der Regel die Rechte und Pflichten der Vertrag= schließenden hinsichtlich der Neuanlagen schwer so zu umgrenzen, daß nicht später Mighelligkeiten erwachsen. Einige solche Fragen find: Inwieweit gehen Neuanlagen in das Eigentum der Betriebsgesellschaft über, inwieweit und zu welchem Zeitpunkt kann sie mindestens Erjatforderungen dafür geltend machen; darf sie andererseits, soweit die Wirtschaftsführung es erfordert, bestimmte ihr übergebene Unlagegegenstände veräußern, und in welchem Umfange ist sie zur Instand= haltung verpflichtet? Auch die Belastung des Anlagevermögens bietet Schwierigkeiten: Ist sie der Betriebsgesellschaft überhaupt gestattet, und wie legitimiert sie sich bei der erforderlichen Grundbuch= eintragung? Auch hier sind wieder die Konfliktsmöglichkeiten zwischen dem Egvismus der Betriebsgesellschaft ("Werksfanatismus") und dem Willen des Gemeinwesens in mindestens derselben Stärke gegeben, wenn nicht sogar die kompliziertere Art des die Betriebsgesellschaft an das Gemeinwesen bindenden Bertrages noch ftarkere Schwierigkeiten auslöst. Häufig bleibt auch Personal und Direktion in städtischen

<sup>41</sup> So wies die Königsberger Gesellschaft, der ein Vermögen von zirka 48 Millionen RM. anvertraut war, ein Kapital von nur 20000 RM. auf, und die Stadt mußte bei dieser Sachlage in jedem Fall der Kapitalaufsnahme doch die Bürgschaft übernehmen. Es liegt also absolut keine Ersleichterung der Kapitalbeschafzung vor.

Diensten und wird der Betriebsgesellschaft zur Verfügung gestellt, eine bereits an anderer Stelle gerügte Halbheit. Steuerlich ergeben sich Nachteile daraus, daß Körperschaftssteuer vom Pachtentgelt auch dann gezahlt werden muß, wenn die Betriebsgesellschaft einen Verlust auf-weist<sup>42</sup>. Einige andere Schwierigkeiten der Steuergesetzgebung haben Preußen dazu veranlaßt, 1926 seine Vergwerke in eine volle Eigenstumsgesellschaft umzuwandeln.

#### i) Das Zwillingsunternehmen.

Größere Klarheit kommt jedoch in diese Verhältnisse, wenn man in Form der Betriebsüberlassung eine sogenannte Zwillingsgesellschaft ins Leben ruft. Man gründet eine A.-G., die das Eigentum besitzt und einer anderen, deren Aktien völlig im Besitz des Gemeinswesens sind, den Betrieb zur Führung überläßt. Eine verwandte Form der Zwillingsgesellschaft, aber unter Hinzuziehung privaten Kapitals bei der Betriebsgesellschaft, gehört zu der nunmehr zu besprechenden gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

#### 4. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung.

#### a) Begriff.

Die gemischtwirtschaftliche (öffentlich=private) Unternehmung ist im allgemeinen älter als die soeben geschilderte Organisationsform, auch abgesehen von den Gründungen des Merkantilismus, der mangelnder privater Initiative abhelsen und technische Musterbetriebe schaffen wollte. Sie stellt eine öffentliche Unternehmung dar insofern, als in ihr ein oder mehrere Gemeinwesen sich mit einem oder mehreren Privaten vereinigen unter maßgebendem Einfluß der öffentlichen Hand. Dieser Einfluß und die darauf basierende Gewinnbeteiligung braucht sich nicht unbedingt auf eine entsprechende Kapitalmehrheit zu stügen, sondern er läßt sich auch durch die Bestimmungen einer seitens des politischen Berbandes eingebrachten Konzesssion oder sonst durch Berztrag sestlegen. Der Begriff der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung wird also hier, wie es dem Sinn der Untersuchung entspricht, ökosnomisch gefaßt und der formalsrechtliche damit erweitert 3. Mit dieser

<sup>42</sup> Sigloch, a. a. D. S. 250.

<sup>43</sup> Wie ohne staatliche Kapitalbeteiligung die Schweizerische Nationals bank eine öffentliche, d. h. gemischtwirtschaftliche Unternehmung ist, dars

Fassung des Begriffes wird auch die Grenze gezogen gegenüber ähnslichen Formen des Zusammengehens öffentlicher Verbände mit Prisvaten. Eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung liegt nicht vor, wenn ein politischer Verband ein privates Unternehmen subventioniert, auch nicht, wenn er an der Sanierung eines Privatbetriebes mitarbeitet, sei es sogar, daß er dabei Aktien des betreffenden Unternehmens ershält. Auch da, wo der öffentliche Verband vorübergehend oder dauernd entbehrliche Kapitalien zu Veteiligungen, nicht aber in der Absicht verwendet, zur Erfüllung öffentlicher Zwecksetzungen besherrschenden Sinfluß auf das Unternehmen zu gewinnen, liegt eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung nicht vor. Demnach sühren Stützungsaktionen für notleidende Genossenschaften und die Einflußenahme der öffentlichen Hand auf Getreidehandelsgesellschaften zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele (Stützung der Getreidepreise) nicht zu gemischtwirtschaftschaftlichen Unternehmungen.

Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung hat sich vor allem in den Jahren 1910—1914 lebhaft entwickelt<sup>45</sup>. Nach dem Kriege schien sie der herrschenden wirtschaftspolitischen Auffassung verdächtig; so bietet die Nachkriegszeit manche Beispiele der Abkehr von dieser Organissationsform und des übergangs zu einer ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden. Aber eine allgemeine Tendenz zur Ausschaltung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung läßt sich nicht feststellen. Das Jahr 1930 hat entschieden die Aussichten für eine Kückbildung zur gemischtwirtschaftlichen Unternehmung und zu einem Einsdringen dieser Organisationsform in neue Gebiete erhöht. Die Locks

über siehe den Artikel von J. Landmann, Die Banken in der Schweiz in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 2. Bb. — Eine ähnsliche Ausweitung des landläufigen Begriffes der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung jeht auch bei Camillo Asriel, Das AWE. Zürich 1930. Siehe auch oben S. 132, Anm. 38.

<sup>44</sup> Die Finanzierung der schweizerischen Nebenbahnen außerhalb des Bundesbahnshiftems trägt sehr stark den Charakter der Subbentionierung, weniger den der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

<sup>45</sup> Passow, a. a. D. Bgl. auch Ernst Arbenz, Die gemischtwirtschaftsliche Unternehmung im schweizerischen Recht unter besonderer Berücksichtisgung der Entwürse und der Beschlüsse der Expertenkommission für die Resvision von Titel 24—33 des schweizerischen Obligationenrechts. Diss. Aarau 1929. — K. Wiedenfeld, Nature et importance de l'entreprise économique mixte. Brüssel 1930.

rufe der der privaten Wirtschaft nahestehenden Wirtschaftspresse zeigen, daß man von pribater Seite, aber auch bon seiten der Banken, die an Umgründungen berdienen wollen, die Situation mindestens zu einer Umwandlung der finanziell ichwer bedrängten städtischen Betriebe für günstig hält. Aus dieser Betrachtung geht übrigens herbor, daß die gemischtwirtschaftliche Unternehmung historisch zwei Wurzeln hat, je nachdem, von wem praktisch die Initiative zu ihrer Gründung ausging: von der öffentlichen Sand, die auf der Suche nach einer ge= eigneten Organisationsform die Umwandlung vom Regiebetrieb her und die Rückbildung von der rein öffentlichen Aktiengesellschaft oder G.m.b.S. her vornahm, oder, was besonders für Deutschland thvisch ist, von seiten der privaten Wirtschaft, die Umgründungen in dieser Form betrieb, entweder weil sie die öffentliche Beteiligung als notwendiges übel betrachtete, ohne die sie die Gründung nicht durchseben konnte (Rheinisch-Bestfälisches Clektrizitätswerk), oder weil sie sie sogar, um gemiffe private Vorteile zu erzielen, z. B. um das in Glektrizitätswerken angelegte Kapital für Neuanlagen seitens der großen Installationsfirmen ganz oder teilweise wieder frei zu bekommen, direkt begrüßte.

Benutt wurde diese Form zunächst vor dem Kriege von Gemeinden und Kreisen, dann später mit der zunehmenden wirtschaftlichen Bestätigung des Keichs auch von diesem, weiter von Ländern und Krosvinzen. Die beteiligten Körperschaften treten dabei entweder als einzige beteiligte öffentliche Person oder in Gemeinschaft mit anderen gleichsgearteten oder im Berwaltungsausbau übers oder untergeordneten Körperschaften auf. Kleine Gemeinden wollen lieber mit Privaten als benachbarten Großgemeinden arbeiten, wie auch sonst ein gewisses Mißtrauen häusig gemischtöffentliche Unternehmungen verhindert und die gemischtwirtschaftliche Unternehmung als erwünschter erscheinen läßt.

## b) Juristische Formen.

Als juristische Form einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung kommen eine ganze Reihe juristischer Figuren in Betracht, obwohl die eine Kapitalbeteiligung am ehesten gestattenden Kapitalgesellschaften bevorzugt sind. Die Genossenschaft hat den Nachteil, daß jeder Genosse nur eine Stimme besitzt und der Aufnahme neuer Genossen leicht Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden können; immerhin vermag

das Gemeinwesen sich auf diese Beise mit Lieferanten und Abnehmern ausammenauseken. Auch in der Elektrizitätebersorgung der Probing Sachsen spielen die Genossenschaften eine Rolle 46. Der rechtsfähige Berein, die Gesellschaft burgerlichen Rechts und die Berggewerkschaft kommen gelegentlich vor. Dagegen haben die offene Sandelsgesellschaft, die Kommanditgefellschaft und die stille Gesellschaft entweder wie die offene Sandelsgesellschaft den Nachteil zu strenger Saftung, oder den, daß sie sich zu leicht sprengen lassen, oder zum mindeften den, daß sie ihrer ganzen Natur nach zu ftark auf die Bedürfnisse privater Besellschafter zugeschnitten sind. So bleiben die Aktiengesellschaft und die G.m.b.H. als bevorzugte Formen bei der Gründung einer gemischt= wirtschaftlichen Unternehmung oder der Umwandlung einer bestehenden öffentlichen Unternehmung in eine solche. Die G.m.b.h. bietet dabei den schon öfter erwähnten Borzug, daß fie in der Gestaltung bon Satung und Organen freier ift als die A.-G. und gründungstechnisch die strengen Vorschriften der A.-G. hinsichtlich der Sacheinlagen zu umgehen gestattet. Immerhin überwiegt die A.=G.47. Das ift einmal die Form, mit der die öffentliche Unternehmung unter ihren privaten Konkurrenten am meisten zu rechnen hat; dann ist auch zweifellos die Kapitalbeschaffung hier im allgemeinen leichter.

Eine andere Möglichkeit der Durchsehung des Einflusses der öffentlichen Körperschaft auf die öffentliche Unternehmung wäre eine entsprechend weitgehende Formulierung der Konzession. Eine solche Konzessionierung, die besonders hinsichtlich des Wegerechts bei Gasz,
Wasser, Elektrizitätswerken und Straßenbahnen von entscheidender
Bedeutung ist, kann als Aquivalent eine ganze Reihe der Forderungen,
die das Gemeinwesen im wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen
Interesse durchsehen will, verankern. Freilich hat die Praxis solcher
Konzessionsberträge noch immer gezeigt, daß sie Lücken lassen, bei noch
so sorgsamer Redaktion, schon insolge des nicht voraussehbaren tech-

<sup>46</sup> Bgl. Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs= und Absatzbedin= gungen der deutschen Wirtschaft: Die deutsche Elektrizitätswirtschaft. Bershandlungen und Berichte des Unterausschusses für Gewerbe (III. Untersausschuß). Berlin 1930.

<sup>47</sup> In der Elektrizitätswirtschaft ist die AG. mit 68 %, die G. m. b. H. mit 32 % an den gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen beteiligt. — Wehrere ausländische Staaten, so die Schweiz und Frankreich, planen bessondere juristische Formen. Bgl. auch das österreichische Geset, über die gesmeinwirtschaftlichen Unternehmungen vom 29. Juli 1919.

nischen Fortschrittes und des Auskommens von Großabnehmern, die mit Recht eine weniger schematische Behandlung verlangen. Im übrigen wird bei derartigen Formen die Gewinnbeteiligung durch eine Abgabe aus den Bruttveinnahmen an die öffentliche Körperschaft erzielt. — Gegenüber der Konzession hat die Verpachtung doch den Vorteil, daß man sich dabei nur auf kürzere Perioden festzulegen braucht, auch wohl eine größere Auswahl unter den Bewerbern hat; daneben kann man durchaus z. B. die Vornahme von Abschreibungen vorschreiben.48.

Schließlich können sowohl Beteiligung als auch Nebenabrede und Sonderverträge das juristische Vertragswerk bilden. Letztere erweisen sich auch hier aus den oben<sup>49</sup> erörterten Gründen als angebracht. Die Sicherung des Einflusses in den Organen, besonders im Aufsichtsrat, ist durch die Satzung nicht immer so zu erreichen, wie das erwünscht sein kann.

#### c) Organe.

Die Organe werden im Regelfall der Rapitalgesellschaft in der üblichen Form und Zahl gebildet: Generalversammlung, Vorstand, Aufsichtsrat. In der Generalversammlung ist das Gemeinwesen nur nach Maßgabe seiner Stimmen beteiligt. Der Aufsichtsrat kann kraft zwingenden Rechtes nur von der Generalversammlung bestellt werden: eine Präsentation oder Abordnung durch das Gemeinwesen ist also nicht möglich. Bleibt somit die Besetzung des Aufsichtsrates von manchen Zufälligkeiten und Tatsachen abhängig, die nicht im Intereise des Gemeinwesens liegen, so sind die Antriebe, ihn zu einem Berwaltungsrat auszubauen, der den Borstand völlig beherrscht, um so mächtiger. Kommiffare, Bevollmächtigte der öffentlichen Sand, die, ohne Stimmrecht zu haben, an den Auffichtsratssitzungen teilnehmen und Auskunfte verlangen durfen oder fachmännische Berater, die das eigentliche Aufsichtsratsmitglied als Vertreter der öffentlichen Sand mit zu den Sitzungen hinzuziehen darf, dienen diefem 3wede ber= stärkter Einflugnahme. Damit wird der Borftand ftark in feinen Befugnissen eingeschränkt. Zur weiteren Sicherung der Stellung des Gemeinwesens dient eine Vinkulation der Aktien, eine Verpflichtung der

<sup>48</sup> über die Nachteile der Konzessionen voll. Gitermann, Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentslichen Charakters. Zürich 1927.

<sup>49</sup> S. 127.

Privaten in einem Nebenbertrag, einen bestimmten Teil der Aktien nicht zu erwerben, eventuell sogar die Bestimmung, daß die öffentliche Hand allmählich die Aktien der Privatbeteiligten aus dem Gewinn auffauft <sup>50</sup>.

#### d) Vorzüge.

Betriebstechnisch scheint der Borteil dieser Organisationsform da zu liegen, wo die Körperschaft aus zwingenden technischen Gründen über ihr Gebiet hinausgreifen muß, und da, wo sie beim Mangel an technischen Erfahrungen sich auf ein neues Gebiet wagt. Die Möglich= keit, einen technischen Fachmann an die Spite zu setzen, ist hier ein= fach schon dadurch gegeben, daß die privatwirtschaftliche Minderheit, 3. B. eine Bau- und Installationsfirma, in der Regel solche Kräfte, freilich nicht immer in uneigennütiger Absicht, prafentiert. Ferner erweist sich die gemischtwirtschaftliche Unternehmung als ein Mittel, sich mit privatwirtschaftlicher Konkurrenz im Bereich der Unternehmung zusammenzutun, auch zum gemeinsamen Bezug von Rohstoffen, und dadurch sowohl betriebstechnisch als auch finanziell die Ergebnisse zu steigern. Schlieflich dient häufig die Bründung einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung dazu, aus Pacht= und Liefer= verträgen mit Privaten, die eine Quelle von Streitigkeiten geworden sind, in der Form herauszukommen, daß man zwar die Privaten nicht ganz ausschaltet, vielleicht um damit nicht ihr Einverständnis zu einer vorzeitigen Lösung des Pacht= und Liefervertrages zu verscherzen, sie aber doch in einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung in die Mi= norität bringt. Großes Personal, z. B. bei Stragenbahnen, läßt jich so leichter behandeln, wie wenn es dauernd jeine Angelegenheiten in den Organen des Gemeinwesens zur Sprache bringen kann. 3m allgemeinen ist wohl auch der Widerstand gegen Lohnforderungen größer, wenn auch sozialpolitische Motive gegebenenfalls durchaus zu Wort kommen können.

Geschäftspolitisch stellt die gemischtwirtschaftliche Unternehmung eine Unabhängigkeit von unsachlichen Eingriffen der körperschaftlichen

<sup>50</sup> Bgl. dazu die Ausführungen bei Bußmann, Die Rechtsstellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen unter besonderer Berücksichtigung der Groß-Hamburger Elektrizitätswirtschaft, Mannheim 1922, sowie Arthur Bergmann, Die Einslußnahme öffentlicher Körperschaften auf den Aufssichtsrat, Marburg 1929.

Organe in Aussicht; denn jeder tiefergreifende Eingriff würde eine borherige Anderung von Verträgen notwendig machen, ist also nicht jo leicht durchführbar. Als Leiter läßt sich unter den freieren Besoldungs= bestimmungen ein tüchtiger seitheriger Beamter der Soheitsberwaltung auf Bribatdienstbertrag zu angemessenen Bedingungen halten; anderer= seits ift eher ein Bechsel möglich. Der Einschuß privatwirtschaftlicher Initiative, der trot der formellen Minorität, in der sich die Brivaten befinden, besonders im Aufjichtsrat, bedeutend werden kann, macht die Unternehmung in Verhandlungen im allgemeinen beweglicher. Man findet in geschäftlichen Angelegenheiten bei der privaten Birtschaft mehr Entgegenkommen, wie andererseits die Tatsache, daß eine öffentliche Körperschaft maßgebenden Einfluß besitzt und der Ertrag öffentlichen Raffen zufließt, wiederum ein gemiffes Renommee der Unternehmung begründet. Zu Monopolverträgen unliebsamer Art, mit denen die öffentliche Sand sonst der täglichen Kleinarbeit Serr zu werden sucht, wird es hier der geschäftliche Weitblick nicht kommen laffen. Im Auffichtsrat laffen fich Bertreter bon Birtichaft und Finanz eher vereinen als im Fall einer rein ehrenamtlichen Bestellung.

In finanzieller hinsicht konnte früher die Behauptung aufgestellt werden, daß der Unternehmung der billige öffentliche Kredit zugute käme; davon ist unter den heutigen Umständen nicht die Rede. Unter normalen Umständen gelang es allerdings so, viel Rredit auf dem Anleihewege aufzunehmen, die Kommunen als Bankiers zu benuten, Bindungen an Großbanken zu vermeiden, damit das verant= wortliche Rapital niedrig und die Dividende recht angemessen zu halten, was für die Kursentwicklung an der Börse günstige Folgen hatte. Es kam früher auch vor, daß das Gemeinwesen selbst Unleihen übernahm und sie zu Driginalbedingungen weitergab. Heute über= nehmen die Privaten, so in der mitteldeutschen Gaswirtschaft, häufig die Bürgschaft für Kredite in Sohe ihrer Aktienbeteiligung. Für die jegige Unleihegebarung besteht immerhin der Borteil, daß die Stadt einstweilen eine Genehmigung der Kreditberatungsstelle noch nicht braucht; nach neueren Vorschlägen soll freilich auch die gemischtwirt= schaftliche Unternehmung einbezogen werden, um den Gemeinden in ihrer liberalen Finanzgebarung das Ausweichen über die Berforgungs= betriebe generell zu erschweren. — Genügenden Ginfluß vorausgesett, kann theoretisch die öffentliche Hand über die Verwendung des Reingewinnes in der verschiedensten Beise verfügen, ihn an Dritte abführen, ihn zur Verbilligung der Tarife benutzen, ihn überhaupt in seiner Höhe beschränken. Sicher liegt die Möglichkeit vor, durch Einfluß auf die Gewinnverteilung und Dividendenpolitik den rein privategoistischen Charakter von Unternehmungen zu mildern. Die Aktiensbeteiligung des Publikums hat eine dauernde öffentliche Kritik zur Folge, die mindestens zu einem Teil erwünscht sein muß.

#### e) Nachteile.

Die Praxis der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung hat nun gezeigt, daß das Zusammenarbeiten der beiden in der Unternehmung vereinten Areise, der verwaltungsmäßig bedächtig und der kausmännisch wagend eingestellten Gruppen, zu zahlreichen Reibereien Anlaß gibt, aus denen nicht selten die privaten Beteiligten als Sieger hervorzgehen.

Betriebstechnisch ist diese Form den Privaten häufig nur ein Mittel, auf diesem Wege das Entgegenkommen der Behörden in der Frage der Erteilung der Wegerechte und sonstiger Konzessionen viel leichter zu sinden und bei dem Bau der Werke mit den Lieserungen aus ihrem eigenen oder doch befreundeten Betriebe ausschließlich bestraut, eventuell auch für die Nachlieserungen vorzugsweise herangezogen zu werden. Klauseln wie die, daß für diese Lieserungen "Kartellpreise, Preise gleichwertiger Konkurrenten, Selbstkosten zuzügslich eines Zuschlages" berechnet werden sollen, erweisen sich häusig als für die öffentliche Hand verfänglich. Neuerdings bilden sich allerbings reine Fachgesellschaften (Thüringer Gasgesellschaft, Deutsche Continental-Gasgesellschaft) ohne diese Rebenabsichten heraus.

Geschäftspolitisch hat, wo nicht ftarke Sicherungen sür den Aufssichtsrat eingebaut waren, die private Minorität sich häusig auf Jahre hinaus das Recht auf Besehung des Borstandes und aller gehobenen Beamtenstellungen einräumen lassen und so einen ihr gesügigen Berksbirektor durchgesett. Auch lassen sich vertragsmäßig ausbedungene einschneidende überwachungs und Mitverwaltungsbesugnisse des Aufsichtsrats natürlich umgehen, indem man ihm nur eine bestimmte Auswahl von Angelegenheiten unterbreitet. Sind mehrere öffentliche Körperschaften in der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung dertreten, so gelingt es genügend gewandten Privaten häusig, Eiferssüchteleien und Mißtrauen dieser Körperschaften gegeneinander auszuspielen und sich so gegen eine zersplitterte Mehrheit durchzusehen.

Ob die Privaten, die auf Grund ihrer Beteiligung von den Projekten der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung erfahren, nicht gelegentlich aus der Schule plaudern oder ihre eigenen Magnahmen danach treffen. ist fraglich. Die öffentliche Hand beraubt sich endlich eines guten Teils ihrer Wirksamkeit im Aufsichtsrat, wenn sie an dem Unfug der fraktionsweisen Vertretung auch hier festhält.

Finanziell bietet gerade in Zeiten der Bedrängnis des Kommunal= kredits die Aussicht, private Kapitalien in Form einer Minderheits= beteiligung aufnehmen zu können, einen Anreiz zur Bildung einer ge= mischtwirtschaftlichen Unternehmung. Wenn jett, in Zeiten der Wirt= schaftsdepression, sich sehr viele Gemeinden zu einer Rückbildung der in ihrem ausschließlichen Besitz befindlichen Gesellschaften zu ent= schließen scheinen, so find sie eben in ihren Entschlüssen nicht frei. Die Zunahme der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen kann also nicht als eine Bestätigung der Borzüge dieser Organisationsform bom Standpunkt der öffentlichen Wirtschaft aus betrachtet werden. — Der von gemischtwirtschaftlichen Unternehmung veröffentlichten Bilanz wird man mit einiger Reserviertheit gegenübertreten können, wenn auch die Tatsache, daß eine Bilang besteht, sicher das wirtschaftliche Denken in der Unternehmung fördert.

Es sind eben zwei verschiedene Belten, die sich hier in einer Unternehmung zusammenfinden jollen: der korrekte, im Beifte peinlich ge= nauer Einhaltung von Vorschriften und im Geiste der jozialen Saushaltführung erzogene Beamte, der sich bemüht, so etwas wie kaufmännischen Geist, mindestens aber das Äußerliche und Anfechtbare, das er als kaufmännischen Geist betrachtet, dazuzuerwerben und dann meist in der Anwendung mit arglosem Gewissen leichtsinniger als der wirkliche Raufmann ift, und der Raufmann, der mit der Auffassung, daß die Betätigung der öffentlichen Sand in der Wirtschaft in jeder Beise überflüssig sei, den Mann der Berwaltungsprazis nur als ein ge= schickt zu behandelndes notwendiges Sindernis bei der Durchführung seiner privatwirtschaftlichen Bläne betrachtet.

Steuerlich weist die gemischtwirtschaftliche Unternehmung nach dem jetigen Recht weniger Bergünstigungen als die rein in Sänden der öffentlichen Körperschaft befindliche privatrechtliche Gesellschaft auf 51.

<sup>51</sup> Sigloch, a. a. D. S. 250ff. Diese steuerlichen Rachteile stellen aller= dings angesichts der Finangnot der öffentlichen Sand heute meist kein ernstliches Hindernis für die Beteiligung Privater dar.

Bersorgungsbetriebe in Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung müssen daher wie private Betriebe Reichssteuern zahlen, es sei denn, daß trotz privater Beteiligung alle Erträge an das Gemeinwesen sließen. Auch die Gewerbesteuergesetze der Länder kennen meist, abgesehen von Bürttemberg, keine Ausnahmestellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung gegenüber rein privaten Betrieben. Diese unterschiedliche Behandlung der einzelnen Organisationssormen sührt zu den mannigsachsten Konsequenzen, unter anderem auch dazu, daß bei der Kücküberweisung der Steuerbeträge im Bege des Finanzausgleichs der Westen Deutschlands, in dem die gemischtwirtschaftliche Unternehmung stark vertreten ist, Orte wie Berlin, Leipzig, Dresden, die den rein kommunalen Betrieb haben, subventioniert.

#### f) Unwendungsgebiete.

So sind es doch manche Schattenseiten, die diese Organisations= form an sich hat, und die historische Entwicklung scheint den Beweiß dafür zu liefern, daß die Unternehmung häufig der öffentlichen Hand entgleitet. Vertreten ist die gemischtwirtschaftliche Unternehmung bei den gemeindlichen Bersorgungsbetrieben einschließlich der Berkehrs= betriebe (Strafenbahnen, Markt-, Meg-, Safengründungen, Lagerhäuser); ihre Zahl wächst überproportional mit der Größe der betreffenden Rommunen. Während aber bei Gas und Elektrizität fowieso eine Abnahme der kommunalen Betätigung in der Produktion zugunsten der zentralen kapitalsparenden Gas= und Elektrizitätsber= sorgung das Kennzeichen der Entwicklung ist, damit also auch aus technischen Gründen der selbständige Gemeindebetrieb zurückgeht und nur noch die Gas= bzw. Elektrizitätsverteilung und diese fast aus= fclieflich und mit Recht in rein kommunalem Betrieb überbleibt, ist für die interkommunalen Gruppen=Gas= und Elektrizitätswerke die gemischtwirtschaftliche Unternehmung gewiß stark verbreitet; aber thpisch ist sie keinesfalls. Damit scheint sich folgendes Schema der Ent= widlung für die Gas- und Elektrizitätswirtschaft entwerfen zu laffen. Solange noch große technische Umwälzungen zu erwarten jind, über= läßt man den Betrieb der privaten Initiative, entdeckt dann die Notwendigkeit öffentlicher Beeinflussung und wandelt deshalb die Unternehmungen in gemischtwirtschaftliche um. Neuere technische Umwand= lungen machen jest die Trennung der Erzeugung vom Absat möglich und damit unter Beibehaltung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung für die Erzeugung die rein kommunale Kraftverteilung, eventuell unter Herausnahme der Großabnehmer. Man umgeht das mit die Schwierigkeiten, die man bisher hatte, der gemischtwirtschaftslichen Unternehmung im Interesse des gewerblichen Mittelstandes gewisse Vorschriften hinsichtlich der Krafttarise zu machen, die vergleichse weise z. B. nicht höher sein durften als der Durchschnitt benachbarter Städte. — Im allgemeinen ist die gemischtwirtschaftliche Untersnehmung bei kommunalen Umgründungen im westdeutschen Industriesgebiete augenblicklich stark bevorzugt. Im übrigen kommt die gemischtwirtschaftliche Unternehmung bei Banken 32, selten dagegen in der Industrie wor.

#### g) Das Zwillingsunternehmen.

Wie bei dem privatrechtlichen Unternehmen im ausschließlichen Eigentum des Gemeinwesens, so ist auch hier eine Organisationsform möglich, die auf zwei juristischen Figuren beruht. Dieses sogenannte Zwillingsunternehmen (Frankfurter Spstem im Bereich der kommunalen Betriebe) arbeitet mit einer Eigentumsgesellschaft, in der die öffentliche Sand die Mehrheit, und mit einer Betriebsgesellschaft, in der die Privaten die Mehrheit besitzen. Damit wird ichon durch die juristische Konstruktion zum Ausdruck gebracht, worum es bei der ge= mischtwirtschaftlichen Unternehmung im allgemeinen geht. Die öffent= liche Körperschaft behält das Verfügungsrecht über die Betriebs= anlagen, dazu auch die Beschluffassung über Erweiterungen der Unlagen, eventuell auch die unbedingte Tarifhoheit, während der mit kleinem Rapital arbeitenden Betriebsgefellschaft formal alle Möglich= keiten zur Entfaltung kaufmännisch-technischen Geschicks gegeben sind. Die Eigentumsgesellschaft kann mit der Betriebsgesellschaft dadurch noch ftarter verbunden fein, daß fie ihren Direktor zum Borfitenden des Aufsichtsrates der zweiten Gesellschaft bestellt oder bestellen läßt und damit auf die Wahl des Betriebsdirektors der zweiten Gefell= schaft entscheidenden Ginflug nimmt. Sie kann sich auch ein Rundigungsrecht bei einem ihr nicht genehmen Bechsel des Geschäftsführers vorbehalten. Freilich bestehen die gegen die Betriebsgefellschaft schon geltend gemachten Bedenken auch hier.

Schriften 176. I.

10

<sup>52</sup> Die Reichskredit-AG. ist im Grunde eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung.

# III. Die Unternehmungsverbindungen.

#### 1. Begriff und Arten.

Die Kompliziertheit der gegenwärtigen Wirtschaftsverfassung kann durch nichts besser gekennzeichnet werden als durch die Organisations= und Interessenmischungen, die sich dadurch ergeben, daß die öffentliche Sand unbedenklich wie auf dem Gebiete der einzelnen Unternehmung so auch auf dem Gebiete der Zusammenfassungen von Unternehmungen oder doch von bestimmten Funktionen solcher Unternehmungen das Muster der privaten Gründungs= und Finanzierungstechnik nachahmt. Dabei beschränkt sie sich entweder auf ein Rontragieren verschiedener öffentlicher Gemeinwesen miteinander, oder fie bezieht auch Private in derartige Verbindungen ein oder heischt in deren bereits bestchenden Zusammenschlüssen Aufnahme. Sier kann es sich nicht darum handeln, die tragenden wirtschaftspolitischen Ideen, die Berechtigung und die Wirkungen solcher Zusammenschlüsse zu untersuchen, die die staatliche Birtschaftspolitik, sofern sie, von rein privater Seite gefördert, "wirt= schaftliche Machtstellungen" auszunuten drohen, sonft bekämpft. Unter dem diese Abhandlung leitenden Gesichtspunkt soll nur eine gewisse Ordnung in dieses auch in der privaten Wirtschaft durchaus im Fluß befindliche und einer strengen Systematik Schwierigkeiten bereitende Gebiet einer hochentwickelten Organisationstechnik gebracht werden.

Bu den "Unternehmungsverbindungen" im weitesten Sinne rechnen einerseits die Unternehmungsverbände, die den Unternehmungen die Freiheit ihrer technischen, geschäftlichen und sinanziellen Dispositionen nur in bestimmten, manchmal allerdings sehr wichtigen Punkten nehmen, im übrigen aber ihre Selbständigkeit wahren (Kartelle in dem alten Sinne des Marktverbandes, aber auch deren neuere Formen, z. B. Fertigungskartelle, viele Interessemeinschaften und manche der sogenannten Konzerne). Andererseits deckt der Begriff Unterehmungsverbindungen die Fälle, in denen darüber hinaus den einzelnen Unternehmungen die finanzielle, eigentlich unternehmungsmäßige Funktion restlos zugunsten einer einheitlich die entscheidende Initiative der Unternehmungsverbindung verkörpernden Stelle genommen wird (den Konzern im eigentlichen Sinne)<sup>53</sup>. Keiner dieser beiden Formen völlig befriedigend beizuordnen ist die Interessen

<sup>53</sup> Nicht im Sinne des Sprachgebrauchs.

gemeinschaft im engeren Sinne, die Gewinnberteilung der beteiligten Unternehmungen nach vertraglich festgelegtem Schlüffel vorsieht und sehr häufig die Borstuse der Fusion bildet, d. h. der Vollverschmelzung der seither wenigstens in bestimmter, wenn auch zum Teil nur noch äußerlicher, Beziehung selbständigen Unternehmungen zu einer einzzigen, auch juristisch als Einheit auftretenden Unternehmung.

Derartige losere oder straffere Unternehmungsverbindungen, deren Erscheinungssormen im einzelnen sehr verschieden sind, werden von der össentlichen Hand benutt erstens zur Zusammensassung der demsselben Geschäftszweig, z. B. der Elektrizitätserzeugung, gewidmeten Werke mehrerer Körperschaften, wobei diese Körperschaften a) auf der gleichen Stuse des Berwaltungsausbaues (also Städte untereinsander) oder b) auf verschiedenen Stusen (also Städte untereinsander) oder b) auf verschiedenen Stusen (also Stadt und Reich und Land) stehen können. Zweitens dienen sie dazu, die von ein und dersselben öffentlichen Körperschaft betriebenen Werke mit verschiedensartigen Betriebsausgaben (z. B. die Gass, Wassers und Elektrizitätwerke einer Stadt, die Industriebetriebe des Keiches) untersnehmungsmäßig zusammenzusassen.

Schließlich können diese Unternehmungsverbindungen in jedem dieser Fälle gemischtwirtschaftlichen Charakter dadurch bekommen, daß es sich bei den zusammengesaßten Einzelunternehmungen sowieso bereits um gemischtwirtschaftliche Unternehmungen handelte, sodann dadurch, daß rein private Unternehmungen Beteiligte eines derartigen Berbandes werden 155. Als öffentlich wird man diese Unternehmungszusammenfassungen nur dann bezeichnen dürfen, wenn sie durch die Beteiligung der öffentlichen Hand maßgebend im Sinne der der öffentlichen Unternehmung gesetzten Ausgaben beeinflußt werden 156. Entspringt die Beteiligung der öffentlichen Hand an solchen Organisationsformen, wie meist, rein siskalischen Interessen (so 3. B. die Beteiligung

<sup>54</sup> So die Betriebsgemeinschaft Rheinisch=Westfälliches Elektrizitätswerk — Bereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG., die Ende 1930 mit der Aussicht auf spätere Vollfusion geschlossen wurde.

<sup>56 3.</sup> B. gehören der Gassernversorgung Ersurt AG. die Stadt Ersurt, die Provinz Sachsen, das Land Thüringen und die Thüringer Gasgesellsschaft an, rein kommunal dagegen sind die Bereinigten Elektrizitätswerke Westfalen AG., deren Träger Gemeinden, die Provinz und Preußen sind.

<sup>56</sup> So etwa in der AG. Wirtschaftliche Vereinigung Deutscher Gaswerke (Gaskoksschndikat) und in den kartellmäßigen Abreden der Sparkassen= und Girvorganisationen.

der Aluminiumwerke des Reiches am Internationalen Aluminium-kartell, der Preußag am Kalispholikat), nicht dem Bunsch, "gemein-wirtschaftliche" Zwecksekungen z. B. in einem Syndikat durchzuseken 57, oder ist die Beteiligung überhaupt so schwach, daß von vornherein eine Durchsekung besonderer wirtschaftspolitischer Ziele gegen die privat-egoistische Tendenz solcher Marktverbände aussichtslos ist, so handelt es sich einsach um eine geschäftspolitische Maßnahme wie jede andere auch, ohne den Anspruch auf Kennzeichnung der Unter-nehmungsverbindung als einer öffentlichen.

#### 2. Die treibenden Faktoren.

Die hauptsächlich im Aufbau der heutigen deutschen Wirtschaft vorskommenden Unternehmungszusammenfassungen der öffentlichen Hand gehen, wenn von dem nicht zu unterschätzenden Einfluß von Modeserscheinungen auch in der Finanzierungstechnik und von dem Machtstreben der staatlichen Bürokratie abgesehen wird, zurück auf das Bestreben der öffentlichen Unternehmungen, durch Verständigung mit ihresgleichen oder mit der privaten Konkurrenz die ihnen eigentümslichen Ziele noch besser zu erreichen. Technische, geschäftlichskommerzielle und sinanzielle Beweggründe lassen diese Verständigung geraten erscheinen.

In technischer Beziehung drängen besonders die Ersordernisse der Gas- und Elektrizitätsbranche in ihrer heutigen fabrikatorischen Entwicklung zu solchen Formen. Wenn schon zur Einigung in Einzelfragen der technischen Rationalisierung, der besseren Ausnutzung der Neben- produkte, losere Zusammenschlüsse, wie bei Gas in den 90er Jahren, genügen, so bleibt die weitere Entwicklung seit Beginn des 20. Jahrehunderts dabei nicht stehen. Zunächst läßt sich die angesichts der Ausedehnung der Leitungsnetze, ihres kostspieligen Ausbaues und der Autewendigkeit ihrer planmäßigen Berbindung immer drängender werdende Abgrenzung, die Demarkation der einzelnen Netze entweder nur durch staatlichen Zwangsplan (Vorschläge von Oskar von Miller) oder, da dieser wenig Anklang sindet, auf dem Wege einer mehr oder weniger starken unternehmungsmäßigen Bindung erzielen. Um genügend leistungsfähige und rentable Werke bauen, um die siren Kosken auf

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Dann wird meist nicht die öffentliche Unternehmung, sondern das Mittel der Gesetzgebung benutzt.

eine möglichst große Produktion umlegen zu können, liegt der Gedanke nahe, auch umliegende, nicht zum Gemeinwesen gehörende Gebiete zu berforgen: da das aber bedeuten würde, das technische Risiko und die Last der Kapitalbeschaffung ungeteilt der eigenen Kommune auj= zuladen, und da das Interesse der Kommunen an sich naturgemäß örtlich begrenzt ist, so kommt es zu Zusammenschlüssen, zum Teil unter Hinzuziehung der Kreise, die eine geeignete Spite darstellen (Gruppen= gaswerke). Weniger einleuchtend ist mindestens bei Gas und Elektri= zität die Beteiligung auch der Länder, die jedenfalls bisher kaum bon technischen Notwendigkeiten ausgeht, sondern wohl nur den Gedanken einheitlicher wirtschaftspolitischer und politischer Führung ausdrücken will und immer als Minderheitsbeteiligung auftritt. — Die Natur des starken Schwankungen ausgesetzten Bedarfs an Bas und Glektri= gität macht zur technischen Bewältigung des Spigenbedarfs den Bau besonderer Werke für den Ausgleich notwendig; damit ist der Ausbau einer straffen Unternehmungszusammenfassung mit Unterwerken gegeben; aber auch Vollfusionen machen sich, so z. B. in Württem= berg, technisch notwendig. Nur auf dem Bege des Zusammenschlusses gelingt es, bon den einzelnen Gemeinden die Erlaubnis zu den für die Leitungslegung etwa notwendig werdenden Enteignungen zu er= halten, die sie sonst nur widerstrebend erteilen würden. — Die be= reits bor dem Rriege, berftärkt feit 1924, einsehende Berforgung mit Rechengas, die bon bribater Seite, der Ruhrgas A.-G., eifrig propagiert wird, stellt die Unternehmungszusammenfassungen der öffent= lichen Sand vor zwei wichtige Probleme, deren endgültige Lösung noch aussteht. Sollen diese Bestrebungen bekämpft werden durch or= ganisatorische Zusammenfassung der bereits bestehenden Unfage zu territorialer Gruppen= und Gasfernversorgung auf kommunaler Grundlage unter Heranziehung von Fachgesellichaften 58, oder foll der technisch bedeutsame Schritt, dem Drängen der Ruhrindustrie nachgebend, bollzogen werden, daß das einzelne Gemeinwesen auf eigene Erzeugung völlig verzichtet, vielleicht sogar bas alte Werk nicht ein= mal als Sicherungsfaktor bei Leitungsstörungen, Streiks und techni= ichen Umwälzungen beibehält und nun nur noch auf dem Gebiete der Rraft= und Lichtverteilung seine besonderen Zielsetzungen durch=

<sup>58</sup> Bgl. 3. B. die Gründung der Grofgaserei Mitteldeutschland AG. seitens der Stadt Magdeburg unter Beteiligung der Dessauer Gasgesellschaft.

zuführen versucht 59. Dabei muß nach den üblich werdenden Vertragsbestimmungen durchaus damit gerechnet werden, daß die Großkonsusmenten, vor allem die Konzernwerke der privaten Zechen, Außnahmes
stellungen beanspruchen, die einheitliche Tarispolitik der kommunalen Verteilungsstelle also von vornherein durchlöchert werden wird, und daß der technische Fortschritt auf diesem Gebiete leicht die Verträge hinsichtlich der Preise und der Revisionsmöglichkeiten zu schweren Hindernissen der verteilenden Stelle machen kann. Hält man Gasund Clektrizitätsbetriebe bei der öffentlichen Hand am besten aufsgehoben, so wird man die zweite Frage nur schwer bejahen, also die organisatorische Zusammenfassung der kommunalen Werke für vorsteilhafter halten 60.

Mit diesem Verteilungsproblem wird schon die Form der Unternehmungszusammenfassung berührt, die sich aus marktpolitischen Erwägungen herleitet, Marktanpasjung, Marktunabhängigkeit oder Marktbeherrschung anstrebt. Die Zusammenfassung mehrerer Betriebe derselben Gemeinde (Gas und Clektrizität) erfolgt u. a. bereits aus solchem Bestreben, die gegenseitige geschäftliche Konkurrenz zu be= schneiden. Derartige Verbindungen können auch zu unzweckmäßigen Verschachtelungen führen. So nimmt die Preußische Elektrizitäts=A.=G. (Breag) die Verteilung der Elektrizität erft über besondere Verteilungs= gesellschaften (3medverbände) statt an die einzelnen Rreise selbst bor. Auch die Elektrizitätsbersorgung der Probing Sachsen, in der aus historischen Gründen die Genossenschaft bevorzugt wird, ist außer= ordentlich kompliziert und undurchsichtig. Die Spigenorganisationen marktpolitischer Art sind überhaupt noch mehr im Rückstand als die Soldingorganisationen aus überwiegend finanziellen Beweggründen. Ein Muster neuerer Formen bietet etwa die Gasbersorgung Magde= burg=Anhalt A.-G. in Magdeburg (Gamanag), die als Verteilungs=

<sup>59</sup> Die Stadt Essen hat sich zur völligen Aufgabe der Gasproduktion entschlossen; sie bewirtschaftet nur noch das Netz und hat die Verteilung in ihren Händen behalten. Die finanziellen Ergebnisse der ersten Vetriebse periode waren recht günstig: auf ein investiertes Kapital von 7 Milstonen RM. ergab sich ein Reingewinn von 2,37 Millionen 32 %.

<sup>60</sup> Eine Magnahme der Städte gegen die Fortschritte des technisch auf anderer Basis gewonnenen Gases ist auch die Sicherung durch umfangsreiche Käuse von Bergwerksseldern (Köln und Franksurt a. M. im Jahre 1927).

stelle auch mächtigen Abnehmern geschlossen gegenübertreten kann, gestützt auf Berträge mit der oben bereits erwähnten Erzeugungsstelle, der Großgaserei Mitteldeutschland A.S. — Ausnutzen geschäftlicher Machtstellung dadurch, daß den Lieferanten und Abnehmern die Besnutzung von Banken und anderen Betrieben der öffentlichen Hand zur Borschrift gemacht wird, ist öfter zu verzeichnen.

Gründe finanzieller und verwaltungsmäßiger Natur sind bei der Gründung von Konzernen mit oder ohne Spitzengesellschaft auch für die öffentliche Hand maßgebend. Beispiele solcher Konzernspitzm find die Vereinigte Industrie-Unternehmungen A.- G. (Biag) als Dachgesellschaft der Reichsbetriebe mit der Reichskreditgefellschaft als Konzernbank, die Vereinigte Bergwerks= und Elektrizitäts A.-G. (Beba) als Dach des preußischen Bergwerks- und Clektrizitätsbejiges, der seinerseits wieder fachlich zusammengefaßt ist, wie g. B. die Bergwerke in der Preugag, die Elektrizitätswirtschaft in der Preag. Die Sächfischen Werke dienen ausgesprochen dem Ziel, mit Hilfe von Rapitalerhöhungen ihre Unterbeteiligungen, meist in Form von ge= mijchtöffentlichen Unternehmungen (in Berbindung mit Städten) gu bermehren. Andererseits spielt auch das Bestreben eine Rolle, nicht oder wenig rentierende öffentliche Unternehmungen mit gut ren= tierenden zur Erzielung eines gunftigen finanzmäßigen Bildes gusammenzuschließen. Die Gründung dieser Dachgesellschaften wird mit dem hinweis darauf gerechtfertigt, daß fo eine Stelle neben dem betreffenden Ministerium entsteht, die die eigentliche Führung des Ronzerns hat, mährend das Ministerium, das nur die Aktionär= Intereffen der öffentlichen Sand mahrnimmt, als solches dem Unternehmen unparteiisch, z. B. bei der Handhabung des Enteignungsrechts, gegenüberstehen kann und jener schon oben erwähnte Zwiespalt in der Pflichtstellung der öffentlichen Bertreter, gleichzeitig Referent der Hoheitsverwaltung und Mitglied der Unternehmensberwaltung zu sein, doch etwas vermieden wird. Eine auch für die private Birtichaft geltende Frage ist nur, ob nicht eine reine Holdinggesellschaft als Spike eines Ronzerns mit entscheidendem Ginfluß auf die Unternehmungs= führung an einer gewissen Betriebsfremdheit ihrer Magnahmen leidet, ein Zustand, der bermieden wird, wenn eines der produzierenden Werke selbst und seine mit der Betriebspragis unmittelbar in Fühlung stehen= den Leiter konzernführend, Produktions= und Holdinggesellschaften also vereint werden. In der Preußag ist Uhnliches erreicht; doch ist

die ihr übergeordnete Beba wieder reine Finanzierungsgesellschaft. Die Biag mag als Holdings und Berwaltungsgesellschaft ihre Berechtigung haben, da sie eine Fülle verschiedenartiger Industriebetriebe von unterschiedlicher Lebensfähigkeit, die Hinterlassenschaft des Krieges, zu verswalten hat.

Neben den eigentlichen kombinierten Kontroll= und Finanzierungs= gesellschaften kommen jett auch Effektenübernahme= und Finanzierungsgesellschaften der öffentlichen Hand vor, wie z. B. die Conztinentale Elektrizitäts-Union A.-G., die von der Preag mit 20 Milslionen Franken Kapital in der Schweiz gegründet wurde.

Diese Konzerne der öffentlichen Hand sind wiederum nach dem Muster der privaten Wirtschaft an Kartellen beteiligt, in denen sie meist keine eigene, sondern die Politik der privaten Kartellmitglieder betreiben.

Als Nachteil eines übertriebenen Expansionsdranges der verschiesenen Verwaltungsstellen macht sich das Nebeneinanderarbeiten ohne organische Verbindung von Unternehmungen des Reiches und der Länder in der Elektrizitätswirtschaft geltend: auch das eine Ausswirkung der mißlichen Kompetenzreglung in der gegenwärtigen Verswaltungsversassung des Reiches. Undererseits sind als unzweckmäßig für die Vetriebsaufgabe, nämlich die angemessene und gleichmäßige Vereilung des Realkredites auf die einzelnen Gebiete, die zu scharfen Zentralisierungsbestrebungen mancher öffentlicher Kreditinstitute zu bezeichnen.

Wie die unbesonnene Auppelung von Betrieben auch Schwerfälligsteit und Unzuträglichkeiten in jeder Beziehung herausbeschwören kann, ohne daß damit generell über die Zusammenschlußbewegung der Stab gebrochen zu werden braucht, beweist das Beispiel der Berliner Berstehrs-A.-G. Die in ihr zum Teil aus steuerpolitischen Gründen mit einem Aktienkapital von 400 Millionen RM. vollzogene Zusammensfassung der Berliner Berkehrsunternehmungen hat sich als Fehlschlag erwiesen. Sie vereinigt Verkehrsmittel ganz verschiedener Rentabilität in sich. Ihre Tarispolitik suchte durch völlige Vereinheitlichung der Sähe diese Verschiedenheiten zu negieren, vor allem die unter übersstarker Anspannung der sinanziellen Mittel betriebenen Untergrundsbahnbauten auf diese Weise durchzuhalten. Hier ist sowohl das Opstimum der Betriebsgröße offenbar überschritten, als auch durch die Idee des monopolistischen Zusammenschlusses von sonst in der freien

Wirtschaft konkurrierenden Verkehrsunternehmungen der Sinn für das ökonomisch und sozial Richtige in bedenklicher Weise verkümmert. —

Auch für die Durchführung gewisser Spezialarbeiten, besonders die Ausgestaltung der Revision der öffentlichen Unternehmungen von einer rein rechnerisch formalen zu einer wirklich betriebswirtschaftlichen, materiellen, werden Gemeinschaftsgründungen, wie die Deutsche Revisions und Treuhand-A.-G., aber auch Treuhandgesellschaften für kommunale Unternehmungen, in Zukunft viel für sich haben. —

Abgesehen von den nicht zahlreichen Fällen, wo die Schwerfälligsteit der gesetzlichen Normen es zuließ, einen Zweckerband zur Durchsführung des Zusammenschlusses zu verwenden, ist juristisch die Form der A.-G., dann auch in der Regel bei kleineren Zusammenschlüssen, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, demnach die privatrechtliche Form, als die zweckmäßigste zur Sicherung der einheitlichen Untersehmungspolitik derartiger Gebilde zu bezeichnen. Die gemischtwirtsichaftliche Unternehmung steht dabei im allgemeinen der "reinen" öffentlichen Unternehmung nicht nach, mindestens auf dem Gebiete der Bersorgungsbetriebe. Besonders in der gegenwärtigen Verfassung des Kapitalmarktes erleichtert das Hinzutreten Privater in beachtensswerter Weise die Finanzierung.

# Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung.

Von

Stadtrat Dr. Sans Soffmann, Riel.

# Inhaltsverzeichnis.

|      |   | - ,                                      |                   |                 | •               |                             |                  | Geit <b>e</b> |
|------|---|--|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|------------------|---------------|
| I.   | Borbemerkunge   | n  |                   |                 |                 |                             |                  | . 157         |
| II.  | Das öffentliche<br>Berforgungsber                           |  |                   |                 |                 |                             |                  |               |
|      | 1. Wirtschaftspolitis                                       |  |                   |                 |                 |                             |                  |               |
|      | 2. Sozialpolitische (                                       | Brundlagen                               |                   |                 |                 |                             |                  | . 168         |
|      | 3. Finanzpolitische<br>a) Überschuß.                        |  |                   |                 |                 |                             |                  | . 172         |
|      | b) Tarif<br>c) Vermögen .                                   |  |                   |                 |                 |                             |                  | . 174         |
| III. | Die besonderen!<br>betriebe                                 |  |                   |                 |                 |                             |                  |               |
| IV.  | Die Organisationehmung                                      |  |                   |                 |                 |                             |                  |               |
|      | 1. Die Zuständigkei<br>a) Die Instanzer<br>b) Die Instanzer | tsverteilung<br>1 <mark>ber</mark> Betri | ebsfüh            | <br>rung        |                 |                             |                  | 189           |
|      | 2. Die Regie in Abl<br>Pers                                 | jängigkeit v<br>onalien —                |                   |                 |                 |                             | inrichtung       | jen 198       |
|      | 3. Einzelfragen .<br>Politisi                               | <br>erung — P                            | ublizit           | <br>ät –        | <br>- Ste       | uerfreiheit                 |                  | . 202         |
|      | 4. Die Regie im B<br>Eigengesellschaft                      | erhältnis zi<br>— gemischti              | 1 ande<br>virtsch | ren (<br>aftlic | Organ<br>jer Be | isationsforn<br>etrieb — be | nen<br>freite Re | . 206<br>gie  |
| V.   | Grenzen her rei   | nen Reri                                 | maltu             | ากล             | 11 11 t e       | rnehmur                     | 10               | 211           |

## I. Vorbemerkungen.

Wenn die Regie mählich in den Ruf einer absterbenden Form minderwertiger kommunaler Betriebsführung kommen konnte, dann haben zu diesem Endurteile so vielerlei wirtschaftspolitische Ansichten und mehr noch Absichten, betriebliche Erkenntnisse und außerbetrieb-liche Bekenntnisse zusammengewirkt, daß es schwer ist, herauszuschälen, was an dieser Entwicklung gerechterweise auf das Schuldkonto der reinen Berwaltungsunternehmung zu schreiben ist.

Die Gegenwartskrise der Regie ist die Krise der öffentlichen Verwaltung überhaupt, in deren Gewand sie sich bewegt. Ist diese schon
mit dem Odium belastet, in Ausbau und Funktion des bürokratischen Apparates den Anforderungen des modernen Verkehrs nicht zu entsprechen, so erhebt sich solcher Vorwurf um so eindringlicher gegenüber einer öffentlichen Betätigung, die wie die Gemeinwirtschaft in
ihren Außerungen die Sphäre der freien Privatwirtschaft berührt und
deren Gesehen unterworfen scheint. Ist die Regie dazu vorwiegend auf
das Bereich kommunaler Virtschaft beschränkt, so ersährt sie die besondere Krise der Selbstverwaltung, auf die ein ungerechter moralischer Lastenausgleich das Schwergewicht öffentlicher Verantwortung
abgewälzt hat.

Die Regie als lettinstanzlich parlamentarisch=demokratische Betriebsform teilt die Krise des Parlamentarismus, und auch wieder um so mehr, als dieser als politisches System immerhin besser sundiert ist denn als Mittel wirtschaftlicher Betriebsführung, die nach dem Wesen — nicht der augenblicklichen Entartung — des Kapitalis= mus persönlich absolutistisch orientiert ist.

Die Regie erlebt schließlich an sich die allgemeine Krise der Sozialpolitik in der Umstrittenheit der sozialen Grundidee der Gemeinwirtschaft, wie sie restlos nur in einer auch "verwaltenden", d.h. unter vollem Einsatz der öffentlich-rechtlich verantwortlichen Gemeindeorgane stehenden Wirtschaftsführung zum Ausdruck kommen kann.

Seit nahezu zwei Jahrzehnten vollzieht sich die Entwicklung der

gemeindlichen Betriebsschsteme unter einem Ausnahmezustand und dem in solcher Zeit undermeidbaren Einfluß unsachlicher Interessenseinmischung. Die tatsächlichen Wandlungen in der Organisationssorm lassen deshalb keinerlei Schlüsse zu darauf, wie sich eine organische Entwicklung gestaltet hätte. Begründete Formveränderungen können nur insoweit vorliegen, als ein Wandel in dem Inhalt und der Zielsetung der öffentlichen Wirtschaft eingetreten ist. Derartige Verschiesbungen artmäßiger und gewichtsmäßiger Natur sind in einem Aussmaße erfolgt, das hinreichte, aus inneren Gründen die Regiesorm entssprechend der neuen Bedürfnislage weiter zu entwickeln.

Der öffentliche Betrieb steht aber seit langem zu fehr im Streite. als daß folche Anpassung sich langsam und lautlos hätte vollziehen können. Die kommunale Wirtschaft, in ihrer Entstehung unstreitig die Schöpfung bürgerlicher Stadtverwaltungen, follte in der erften Nachfriegszeit nach den Bünschen der sozialistischen Barteien unterbaut und ausgebaut werden. Gin Bersuch, ohne praktischen Erfolg zwar, aber boch mit dem Ergebnis, daß die hochpolitische Bedeutung solchen Ge= meindesozialismus eigentlich erft entdeckt wird. Was borher als praktisches Bedürfnis im wesentlichen unbestritten war, wurde als Dogma Beute der Tagespolitik und unter der Barole der Entsozialisierung Schlachtruf der Gegenseite. Daß dieser Rampf um die grundfähliche Seite der öffentlichen Wirtschaft gerade in den Gemeindeverwaltungen entbrannte, entsprach der allgemeinen Entwicklung, die diesen poli= tischen Berband zur Plattform auch lokal und wegen der größeren Sinnfälligkeit seines Wirkens gerade lokal auszutragenden Welt= anschauungsstreites werden ließ.

Kommt dazu, daß die "Wirtschaft", wie sich mit einem etwas anspruchsvollen "pars pro toto" das private Unternehmertum gern bezeichnet, durch die Expansion der öffentlichen Wirtschaft sich in ihrer Position bedroht sieht. Wie auf der anderen Seite die Gewerkschaften in der Nachkriegszeit zum unsichtbaren Dirigenten der Parteien und eigentlichen Träger der Politik geworden, setzte sie ihre politischen Exponenten in den Parlamenten zur Offensibe gegen die Gemeinwirtschaft ein. Auch dieser Angriff, an sich der öffentlichen Wirtschaft als solcher geltend, konzentierte sich gern auf die Form des Regiebetriebes. Dieser wurde zum Symbol öffentlicher Wirtschaftsbetätigung erhoben, weil gerade er in seiner Organisation die besten Angriffsslächen zu bieten schien.

So kann man sich bei allen Reformborschlägen, mit denen die Brivatwirtschaft eine Entbürokratifierung durch Bergesellschaftung empfiehlt, des Eindrucks nicht erwehren, daß im Hintergrund ein gut Stud egoistischer Spekulation steht: nämlich die Hoffnung, durch die Lockerung des Bandes, das den Regiebetrieb mit dem Träger der Berwaltung verknüpft, die Vernachläffigung seiner gemeinnütigen Aufgaben zu fördern und ihn damit seiner sozialen Existenzberechtigung nach und nach zu entkleiden. Gine überwucherung dieser Aufgaben durch das ohnedies zwangsläufig sich verstärkende Erwerbsprinzip, das die Gemeinwirtschaft zum reinen Kalkül werden läßt, muß jedwelche grundsätliche hemmungen gegen die Privatisierung aus dem Bege räumen. Die Geschichte der Vergefellschaftung von Regiebetrieben im letten Sahrzehnt hat hinreichend bewiesen, welch geringfügige äußere Anstöße dazu genügen, wenn sich einmal die allgemeine Zielsetung der öffentlichen Wirtschaft auf die Erwirtschaftung der größtmöglichen Rente beschränkt hat.

Diesen selbstsücktigen Beigeschmack haben bis zu einem gewissen Grade auch Forderungen, die unter dem Schlagwort der Rationalissierung an die Gemeindebetriebe herangebracht wurden mit dem Ersfolge, daß auch die Gesellschaftsgründung zur Mode und Angelegensheit zeitgemäßer Repräsentation geworden ist. Es soll nicht weiter verfolgt werden, wie auch die Resormbestrebungen der Betriebswirtsichaft sich bei einem gewissen Kunkte überschlagen müssen und mit ihrem Anspruch auf Allgemeingültigkeit zum Schema und Triumph der Außerlichkeit sühren. So hat diese Bewegung auch in der kommunalen Betriebswirtschaft eine maßlose überschätzung der toten Form, einen Göhendienst der papiernen Organisation herausbeschworen. Die innere Umstellung ist dem äußeren Firmenwechsel selten gesolgt. Mit der einsachen Metamorphose vom Oberbaurat und Oberinspektor zum Generaldirektor und Prokursken sind aber die Hemmungen, wie sie in den Personen und Vingen liegen, nur bemäntelt, statt beseitigt.

Die Entlastungsoffensibe der hinreichend mit eigenen Sünden beladenen Privatwirtschaft übersieht vor allem, daß man den Besondersheiten der städtischen Bersorgungswirtschaft mit Allerweltsrezepten nicht dienen kann. Die Zweckmäßigkeit einer Betriebsform kann nie an Maßstäben aus der privaten Birtschaft, sondern nur an der örtlich wie zeitlich verschiedenen, mehr sozialen oder mehr siskalischen Zielsschung des einzelnen Gemeindebetriebes gemessen werden. Wäre das Schickfal der Regie weniger äußerlichen Bestimmungsmomenten unterworfen, so hätten rein betriedstechnische Erwägungen ergeben müssen, daß eine restlose Shuthese zwischen der Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben und theoretisch größter Rentabilität nicht möglich ist, weil das eine nur auf Rosten des anderen geschehen kann.

Wenn die Organisation der reinen Verwaltungsunternehmung an Hand der Kieler Licht- und Wasserwerke, also einer Versorgungsunternehmung, untersucht werden soll, so ist dies kein typisches Beispiel
insofern, als die Gas- und Elektrizitätswerke vielsach in anderer Form
bewirtschaftet werden. Für die Darstellung der Wesenszüge der Regie
eignet sich aber gerade das Bereich kommunaler Wirtschaft, in dem
die reine Verwaltungssorm am umstrittensten ist, weil mit dem Vordringen des Erwerbsprinzips Parallelen mit der Privatwirtschaft sich
aufdrängen mußten, die in erster Linie die Versorgungsunternehmung
in der Praxis zum Objekt mannigsacher organisatorischer Experimente
werden ließen.

# II. Das öffentliche Wirtschaftsprinzip im gemeindlichen Versorgungsbetriebe.

Wenn die eigentlichen Versorgungsunternehmen (Wasser, Gas- und Elektrizitätswerke) im Nahmen der so vielseitigen kommunalen Unternehmertätigteit von heute in ihrer öfsentlichen Bewirtschaftungssorm grundsätlich am wenigsten umstritten sind, so deshalb, weil auch in ihrem veränderten Gegenswartsgesicht sich noch deutlich genug die gemeinnützigen Züge spiegeln, die ihnen öfsentliche Zwecketung eingeprägt hat. In den nen entstehenden Wirtschaftskörpern der rasch aufstrebenden Gemeinden erwuchsen wirtschaftliche Bedürfnisse, deren ordnungsgemäße Bestriedigung sich die Stadtverwaltungen irgendwie angelegen sein lassen mußten. Unzulänglichkeiten privater Berstorgung und mangelndes Interesse des privaten Kapitals sührten zu ziemlich unangesochtener Ausbildung eines stets wachsenden Reservates öfsentlicher Bersorgungswirtschaft.

Die Aufnahme wirtschaftlicher Betätigung fügte sich um so zwangloser und ohne grundsätliche Hemmungen in das gemeindliche Berwaltungssbereich ein, als es sich bei Einrichtungen wie der Bassers und Gasversorgung lediglich um wirtschaftliche Mittel der Bersolgung verwaltungsmäßiger, insbesondere polizeilicher Zwecke handelte. Dazu kam, daß sie ihrem Umfange nach auf die Deckung des gemeindeeigenen Bedarfes (Straßenbeleuchtung) im wesentlichen beschränkt schienen. Der Eigenbedarfsbetrieb als reine Ausgabenwirtschaft und der Anschluß privater Abnehmer als öffentlicherechtsliche Leistung mit oder ohne Gebühr entsprachen dem historisch entwickleten

Pflichtenkreis des Gemeinwesens. Die einzelnen Bestimmungsgründe bei der Errichtung gemeindlicher Bersorgungsunternehmungen seien illustriert an einem Bericht, den die im Jahre 1855 in Riel eingesetzte "Commission für die Gaserleuchtung" dem Deputierten-Collegium zu der Frage der Ersbauung einer Gasanstalt erstattete:

- "... Darf das in Rede stehende Unternehmen als ein sehr rentables bezeichnet werden, so wird es nicht schwer sein, sich über die Frage:
  - ob die Commune die Anlage für eigene Rechnung zu beschaffen oder der Brivativekulation zu überlassen habe?
- zu einigen. Die Gründe, welche gegen die Ausführung für städtische Rechenung geltend gemacht sind, lassen sich im wesentlichen dahin zusammensfassen:
- 1. Die Stadtkasse, welcher manche sonstige außerordentliche Ausgaben bevorstehen, wird durch die für die Anlage erforderliche Anleihe allzu schwer belastet.
- 2. Der Stadtcommune wird die Anlage der Gasanstalt sowie deren Absministration ungleich teurer als einem einzelnen oder einer Actiensgesellschaft.
- 3. Es ist zu besorgen, daß sich die Ausführung des Unternehmens, wenn die Stadt selbst es in die Hand nimmt, zu lange verzögert.

#### Siergegen ist zu bemerken:

Bu 1: Bon einem der Commune durch die Anleihe erwachsenden Druck könnte nur die Rede sein, wenn Grund zu der Besorgnis vorläge, daß der Ertrag der Gasanstalt zur Berzinsung und successiven Amortisation des anzuleihenden Capitals nicht ausreichte. Mag nun die von dem Sachverständigen eröffnete Aussicht zur sofortigen Ersparung der ganzen, auf die Straßenbeleuchtung seither verwandten Summe manchem zu sanguinisch erscheinen, so wird darauf doch mit Sicherheit gerechnet wers den dürsen, daß es für die Berzinsung und Amortisation des Capitals eines Zuschusses der Stadtkasse nicht bedarf.

Bu 2: Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Stadtkasse imstande sein, das ersorderliche Anlage- und Betriebskapital zu drei Prozent ansuleihen. Ob ein so niedriger Zinssuß genügen würde, wenn die Anlage von Privatunternehmern ausginge, möchte sehr zu bezweiseln sein. Die Aussührung wie die spätere Berwaltung wird aber, mag nun die Commune selbst die Anlage übernehmen oder Privaten überlassen, Technikern übertragen werden müssen, und zu der Annahme, daß die Stadtsvertetung in der Bahl der dasür zu engagierenden Männer minder vorssichtig zu Werke gehen oder in der ersorderlichen Controlle sich lässiger erweisen sollte als Privatunternehmer, liegt gar kein Grund vor.

Bu 3: Der Antrag auf Genehmigung der für die Anlage, wenn sie von der Stadt ausgeht, erforderlichen Anleihe erfordert allerdings einigen Beitauswand.

Schriften 176. I.

Andererseits ist es aber klar, daß die Gasabnehmer weit besser gesteilt sein werden, wenn die Stadt selbst die Anlage übernimmt, als wenn sie dieselbe Privatunternehmern überläßt. Letztere werden, wie es in der Natur der Berhältnisse liegt, zunächst auf ihren eigenen Borteil Bebacht nehmen und die Gaspreise möglichst hoch stellen. Dagegen kann vernünstigerweise das Streben der Commune nur dahin gerichtet sein, ihren einzelnen Mitgliedern ein möglichst billiges Licht zu verschafsen, und selbst wenn die Preise höher, als das Bedürfnis erheischt, gestellt werden sollten, würde der dadurch für die Stadtkasse erzielte Borteil den Einzelnen wieder zugute kommen.

Es ist ferner eine höchst schwierige, wenn nicht unmögliche Aufgabe, den mit Privatunternehmern abzuschließenden Contract in einer Weise zu sassen, daß spätere Streitigkeiten über den Umsang der übernommenen Berpflichtungen ausscheiden. Jedenfalls wird es ganz untunlich sein, auf spätere Erfindungen, welche die Kosten der Gasproduction noch niedriger stellen können, bei der Abschließung solcher Contracte im voraus Rücksicht zu nehmen, und alle Borteile, die sonst dem Consumenten zugute kämen, würden in solchem Falle den Unternehmern überlassen werden müssen."

Der gesamte Fragenkompler, den heute die Diskussion um die Gemeinswirtschaft umfaßt, ist in seinen wesentlichen Zügen hier bereits vorsgezeichnet. Nicht minder prägnant bringt ein privater Interessent in einer Eingabe an den Magistrat den Standpunkt der Privatwirtschaft zum Außsbruck, wenn er aussührt:

"... Die Gasanlage kann entweder durch Privatunternehmungen oder als Fabrikanlage der Communen hergestellt werden. Der Borgang von Berlin, woselbst die Commune durch einen höchst unvorteilhaften Constract mit einer englischen Gesellschaft zur Unternehmung einer Gasanlage für eigene Rechnung veranlaßt wurde, hat andere preußische Städtecommunen zu Anlagen für Commune-Rechnung veranlaßt. In Preußen ist diese Weise der Unternehmung durch vorherrschenden bürvekratischen Administrationsgeist indiciert und wird sie dort zum Teil wegen mangelnden Unternehmungsgeistes Privater mehr Ausdehnung noch erslangen.

Da die Erfahrung längst sestgestellt hat, daß sowohl Staaten als Stadtverwaltungen weder Beruf noch Geschick für den Betrieb industrieller Unternehmungen haben, so liegt es ob, nachzuweisen, aus welchen Gründen in dem speziellen Falle unsere Commune ein solches Unternehmen sich vorbehalten soll.

Der dafür genannte Grund ift,

- 1. weil es für die Commune ein borteilhaftes Unternehmen fei,
- 2. daß die Natur dieser Industrie sich von anderen dadurch unterscheibet, daß sie gewissermaßen monopolistisch ist und deshalb nicht durch Conscurrenz in ihrer Preisbestimmung geregelt werden kann.

Wenn gesagt wird, die Unternehmung einer Gassabrik für communale Rechnung sei für die Commune ein Geschäft, so kann das heißen, die Gesamtbürgerschaft erwirdt durch diese Anlage Vorteile, oder die Stadtkasse macht ein lukratives Geschäft, oder es kann beides zugleich heißen. Wie nun die Commune Interessentschaft und Einwohnerschaft nicht ibentisch sind, so ist auch der Borteil der Stadtkasse nicht immer gleichsbedeutend mit dem Vorteil der Bürgerschaft. Für jeden Bürger ist es zunächst am vorteilhaftesten, wenn er die Gasbeleuchtung billiger als anderes Leuchtmaterial erhält. Dabei wird ihm gleichgültig sein, ob er dies dann aus einer Fabrik erhält, welche der Commune gehört, oder von einem anderen Industriellen.

Die Commune an sich ist einerseits Consumentin für die öffentliche Beleuchtung und andererseits, salls sie die Gassabrik etablirt, Producentin. Der Borteil der Commune ergibt sich, wenn sie als Consumentin billiger produzieren kann, als sie es anderweitig durch Privatindustrie kaufen kann, und als Produzentin, wenn sie ihr Fabricat über dem Erzeugungswert verkausen kann. Also erst, wenn sestgestellt ist, zu welchen Preisen die Commune aus einer privaten Gassabrik Gas beziehen und zu welchen Preisen sie als Gewerbsunternehmerin Gas erzeugen und verskausen kann, wird es möglich sein, von einem Borteil zu sprechen.

Eine Röhrengasanlage ist monopolistischer Natur in .dem Berstande, daß bei der Größe und Bedeutung des Unternehmungscapitales nicht wohl eine im Gasverkauf concurrierende Anstalt wird entstehen können, demnach das Publicum der Ausbeutung eines solchen Unternehmers preisgegeben werden kann. Die angedeutete monopolistische Natur hat indes die Gassabrik nur mit anderen Unternehmungen, die Objekt großen Capitalauswandes werden, gemein, gegen die aber besondere Maßregeln dennoch nicht für nötig erachtet werden. Überdies wird die monopolistische Natur auch sehr begrenzt durch die Concurrenz der anderen Leuchtsmaterialien, als Sl, Talglichter usw. Und sind wirklich Controllmaßeregeln gegen Mißbrauch ersorderlich, so wird durch Contract mit einem Unternehmen das in dieser Beziehung Ersorderliche zu erreichen sein.

Als Gründe, welche gegen die Ausführung der Gasanlage als Geswerbsunternehmung der Stadtkasse sprechen, möchte ich anführen:

- 1. Je mehr ich wünsche, daß andere, ihrer Natur nach nicht für Privatunternehmungen geeignete und nicht fruchtbringende Unternehmungen, wie Hafenbau, Wasserleitung, Gefängnisbau usw. möglichst bald in Angriff genommen werden, umsomehr will ich Capitalanleihungen, welche den Wert der Stadthhpothek vermindern, also spätere Unternehmungen, welche nicht Rente tragen, lähmen, in Fällen wie vorliegend vermieden wissen.
- 2. Die Stadtverwaltung ist nicht imstande, die Gassabrik so billig herzustellen, als dies ein Privatunternehmen kann; ein Sat, der im vorliegenden Falle, wo es sich um einen höchst complizierten Bau

handelt, dessen Materialien zum Teil von auswärts zu beziehen sind, doppelt begründet ist.

3. Die Stadtverwaltung kann die Gassabrik nicht so gut und productiv bewirtschaften, als dies für einen Privaten möglich ist. Die Organisation der Stadtbehörde, welche in ihrer Qualität als Obrigkeit uns für die gute Erfüllung ihrer Zwecke gewährleistet, mißkreditiert sie als Habrikunternehmerin. Sie kann nicht haben und hat nicht die Fügigsteit, Beweglichkeit und Accomodation — gottlob nicht den kaufmännischen Geist —, welcher für ein derartiges Unternehmen Borausssehung ist, um eines guten Gelingens gewiß zu sein. Eine Commissionalverwaltung durch Deputierte Administration gewährt nicht die Garantie wie eine Privatunternehmung, weil eine Gewinnbeteiligung dem Geiste der Stadtverwaltung widerspricht und der legale Wechsel in dem Administrationspersonal hindernd sein muß.

Bei einer Gasfabrik hat die Massesabrication auf die Fabricationsstelten den größten Einfluß. Für ein Gelingen des Unternehmens kommt es daher sehr darauf an, der Konsumtion in kürzester Frist die möglichst größte Ausdehnung zu geben. Daß die dafür ersorderliche Agitation weder mit der Würde der Stadtverwaltung sich verträgt, noch so ersolgreich betrieben werden kann als von einem Privatuntersnehmer, ist gewiß."

Bezeichnend ist die bis heute übliche Differenz in der Problemstellung. Die Berwaltung reklamiert die Gasversorgung für sich als selbstverständliche öffentliche Aufgabe mit Rücksicht auf das schutzbedürstige Berbraucherintersese (billiger Preis). Unbeschwert von Organisationssorgen, die als reine Bersonalangelegenheit abgetan werden, sieht sie nur eine Frage sachlicher Zuständigkeit. Nicht weniger einseitig liegt das Schwergewicht der Kritik, ohne im übrigen das öffentliche Interesse zu bestreiten, auf einer anderen Ebene, nämlich der sormalen Unzulänglichkeit eines bürokratischen Apparates.

Die jüngere elektrizitätswirtschaftliche Initiative der Gemeinden ist bereits losgelöst von den primitiveren Bindungen an unzweiselhaste Verwaltungsausgaben, wie sie bei der Wasser und Gasversorgung vorlagen. Sie ersolgte im Vereiche einer bereits begrifflich weiter gespannten kommunalen Virtschaftspslege, die aus Gründen allgemeiner Bohlsahrt auf die Bewirtschaftspslege, die aus Gründen allgemeiner Bohlsahrt auf die Bewirtschaftung eines so bedeutsamen Konsumgutes und Produktionsmittels wie des Stromes bestimmenden Einfluß zu nehmen empfahl. Schon die Gemeinsamkeit des Berwendungszweckes, die Tatsache, daß die Elektrizität als Wettbewerber des Gases auf den Plan trat, zwang die Gemeinden mit eigener Gasanstalt in deren sinanziellem Interesse sich auch zum Träger der Strombersorgung zu machen. Ebenso selbstverständlich war die betriebsmäßige Einordnung in den vorhandenen Apparat der Gasanstalt, der verswaltungsmäßige Ersparnis und durch die spätere Aupplung des technischen Betriebes auch auf der Produktionsseite höhere Wirtschaftlichkeit versprach.

Das Berforgungspringip als der Grundfat öffentlicher Dienstleistung zum gemeinen Ruten der Bürgerschaft, das die Anfänge des Berforgungs= betriebes in ziemlicher Reinheit beherrschte, hatte mit dem Bordringen des Erwerbsgebankens in der entwickelten Gasberforgung in dem Augenblick des Eintrittes der Stramwirtschaft um die Jahrhundertwende bereits eine ftarke Trübung erfahren. Wenn sich die Wandlung von der Wohlfahrts= anstalt jum Finanzbetrieb inzwischen soweit verstärkt hat, das manche das Rennzeichen des jungsten Abschnittes der Gemeinwirtschaft in der "Freimachung bon außerwirtschaftlichen, irrationalen Ginfluffen", also in dem restlosen Aufgeben im privatbetrieblichen Wirtschaftspringip seben, so wäre es tropdem ein Fehlschluß, von einer grundsählichen Neuorientierung der öffentlichen Wirtschaft im Sinne einer Aufgabe ihrer gemeinnützigen Funktion zu reden. Tatsächlich hat die überschußwirtschaft der Unternehmen das Broblem der öffentlichen Interessenwahrung nicht unterdrückt und das stärkere Bortreten des Erwerbsgedankens bedeutet keineswegs Unnäherung oder gar Angleichung an das private Wirtschaftsprinzip. Nicht nur weil der Werksüberschuß der Gesamtheit der Bürgerschaft zufließt, auch nicht, weil er im Gegensatz zu dem grundsätlich unbegrenzten privaten Gewinn= streben betragsmäßig beschränkt ist (Etat), sondern allein deshalb, weil er in seiner Spige nicht mehr bas Ergebnis privatrechtlichen Marktverkehrs, sondern öffentlich-rechtlicher Zwangssatzung ift.

Wie die finanzielle Entwicklung der Versorgungsunternehmen eine Neuformulierung des Bersorgungsprinzips bedingte, so gibt die technische Entwidlung der Bas- und Stromwirtschaft Unlag, ben eigentlichen Aufgaben = treis der Berforgungsunternehmen neu zu umschreiben. Die Ge= meindeunternehmen entstanden in einer Zeit isolierter, produktions= und absahmäßig lokal gebundener Gemeindewirtschaft. Die überlegenheit überlokaler Konzentration besonders in der Clektrizitätswirtschaft stellt die Gemeinden vor die Frage der rechtzeitigen Einordnung in diese größeren Birtschaftskörper. Der öffentliche Zweck der kommunalen Bersorgung ist die Sicherung des Bedarfs der Bebölkerung zu angemessenen Bedingungen. Dafür ift Eigenproduktion nicht notwendige Boraussetung dort, wo billigerer Fremdbezug möglich ist. Bielmehr liegt das kommunale Interesse einseitig und ausschlieflich auf der Verteilungsseite. Es bedeutet deshalb auch keinerlei Einbruch in das Gebiet legitimer Stadtwirtschaft, wenn im Bege des Liefervertrages oder des Aufgehens in einem größeren Erzeugerverband der übergang zur Fernbersorgung erfolgt. Alle diese Bewegungen spielen sich außerhalb ber besonderen Interessensphäre der Gemeinde ab und lassen eine rein erwerbswirtschaftliche Beurteilung und Lösung burchaus zu. Es ist dem Gedanken der Kommunalwirtschaft unnötig Abtrag getan worden das durch, daß mancherorts überspannung des lokalen Unabhängigkeitsgedankens eine volkswirtschaftlich notwendige Entwicklung behinderte.

Dieselbe Konzentrationsbewegung hat im letten Jahrzehnt die kommus nale Stromwirtschaft mit der in ftarker Ausdehnung begriffenen ftaats

<sup>1</sup> Rieß, Kommunale Wirtschaftspflege, S. 64.

lichen Elektropolitik in Berührung gebracht, der gegenüber eine Abgrenzung der Interessen um so schwieriger ist, als es sich um eine Konskurrenz handelt, die mit dem Anspruch, gleiche gemeinwirtschaftliche Ziele zu versolgen, auftritt. Mögen für diese staatliche Initiative zunächst vornehmlich Gründe einer Flurbereinigung auf der Produktionsseite maßgebend sein, so wird doch die auf die Dauer zu schmale, weil mit dem größeren Risto belastete Basis zu einem stärkeren übergreisen auf das Verteilungsegeschäft zwingen.

Hier allerdings wird das Kampffeld abgestedt werden muffen. Alles, was bom Standpunkte des öffentlichen Interesses gegen die Privatunternehmen spricht, spricht vom Standpunkte bes lokalen gegen eine ftaatliche Ronzentration und Schematisierung ber Berteilung. Gang abgesehen babon, daß ber Gesichtspunkt höherer Wirtschaftlichkeit hier ganglich ausscheibet, da im Gegenteil der Verteilungsapparat in Zusammenarbeit mit der vorhandenen Organisation der Gas- und Wasserversorgung in der Sand der Gemeinde billiger gehandhabt werden kann (3. B. Erhebungswesen), dedt sich das Biel dieser staatlichen Berteilungspolitik jedenfalls nicht mit dem örtlich zu eruierenden Interesse. überhaupt bleibt sogar fraglich, ob der seitens der staatlichen Elektropolitik propagierte Einheitstarif im Sinne einer ausgleichenden, d. h. kunftlichen Beeinflussung des industriellen Standortsproblems volkswirtschaftlich richtig ift. Das gilt zum mindesten für die vorhandene Wirtschaft, von der angenommen werden muß, daß die Standortsbedingungen, von denen wie die Transportlage so die Stromkosten doch nur ein Clement unter vielen darstellen, bisher ihre natürliche Ausbalancierung erfahren haben. Braktisch jedoch werden die größten Semmungen für ein Aufgehen der kommunalen Bersoraung in einer staatlichen auf der finanziellen Seite liegen. Der Kinanzwert der kommunglen Bersorgungsunternehmen ist bereits für die Gegenwart schwer zu ermitteln, da schon der heutige Reinertrag in seiner derzeitigen übersteigerung stark steuerlichen Charakters ist. Der künftige Wert einer Steuerquelle läßt sich aber nicht für die Gegenwart kapitalisieren. In dieser Entwicklung liegt aber unverkennbar auch ein außerordentlicher Gefahrenpunkt für die Selbständigkeit der städtischen Bersorgungswirtschaft. Das Ziel, das die staatliche Elektrizi= tätsgesellschaft mit der Barole des gleichen Breises für das gesamte Wirt= schaftsgebiet nur schwer erreichen wird, rückt bedenklich näher, wenn es der Staat unter bem Gesichtspunkte steuerlicher Gleichbehandlung im Staats= gebiete in Angriff nimmt.

Die unvermeibliche Auseinandersetzung zwischen kommunaler und staatlicher Elektropolitik wird sich indes nicht auf der wirtschaftlichen Ebene vollzichen. Die kommunale Versorgungswirtschaft ist zu sehr mit der politischen Selbstverwaltung der Gemeinde verslochten, von der sie Legitimation und Zielrichtung erhält, als daß sie nicht deren Niedergang begleiten müßte. Ansänge dieser Entwicklung, die die Selbstverwaltung gerade in ihren wirtschaftlichen Positionen abbaut, werden gerade in diesen Tagen deutlicher, wo den Gemeinden staatsseltig in kaum mehr verblümter Form eine Veräußerung ihrer Unternehmen nahegelegt wird. Deshalb wird das Schickal der politischen Selbstverwaltung auch das Schickal der Gemeindeunternehmen sein.

Solche Schicksalsverbundenheit fand oder sollte finden ihren Ausdruck in der Unterordnung der Betriebswirtschaft unter das allgemeine kommunale Interesse. Die Kritik an der Gemeindewirtschaft, an deren Inhalt sowohl wie Form, übersieht allzu gern, daß diese Betätigung immer nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtausgabenbereich der Gemeinde darstellt, ein Teilsgebiet, das sich jederzeit dem höheren Allgemeinbedürfnisse einer einheitlich geleiteten Gemeindeverwaltung zu beugen hat. Dabei ist es selbstverständslich, daß das isoliert gesehene Betriebsinteresse unter dieser Beeinflussung zeitweilig leiden wird. Borteil oder Nachteil einer Einzelmaßnahme wird aber stets nur aus dem Gesichtspunkte des kommunalen Gesamtinteresses richtig gewertet werden können.

#### 1. Wirtschaftspolitische Grundlagen.

Die kommunale Wirtschaft sette als Korrektiv und Ergänzung des kapistalistischen Wirtschaftsshiftems dort ein, wo sich, volkswirtschaftlich gesehen, aus der verschiedenen Zielsetzung der Privatwirtschaft und der öffentlichen Berwaltung Lücken ergeben mußten. Je nach der Eigenart der Güterbedarssedeckung im Einzelfalle, aber auch je nach der kommunalpolitischen Grundseinstellung wurde Kentabilität im Sinne des privaten Unternehmungszieles überhaupt nicht oder nicht nach den Regeln des privaten Marktverkehrserstrebt.

Dabei sind die Grenzen zwischen den Betrieben, die als Zuschußbetriebe hingenommen, und denen, die nach dem "Kostenprinzip" oder "Gewinnsprinzip" geführt werden sollen, durchaus sließend. Die Tatsache, daß der Kreis der Benuter der Bersorgungsanstalt in zunehmendem Maße sich mit dem der steuerpflichtigen Einwohnerschaft deckt, zusammen mit dem Umstande, daß auch der Privatverbrauch teilweise mittelbar in öfsentlichem (z. B. hygienischem) Interesse liegt, haben weitgehend die Preispolitik beeinsslußt. Sie ist der gemeinnüßigen Grundeinstellung entsprechend von Ansbeginn an stärker von dem Ziele beherrscht, den Rahmen der Bersorgung möglichst weit zu spannen und in örtlichem Ausgleich auch Anschlüsse durchzusühren, die, wie in den Kand- und Borortsgebieten mit Siedlungscharakter, für sich betrachtet verlustbringend sind.

Entscheidend für die Ablehnung privater Bersorgung waren in der Hauptssache Besürchtungen von Unzuträglichkeiten, die aus der monopolistischen Beherrschung eines so elementaren Bedürsnisses, wie es die Energiewirtschaft bestriedigt, erwachsen konnten. Dieses für die Kommunalisierung der Bersorgungswirtschaft letzthin ausschlaggebende Argument hat trotz aller Beränderung in Wesen und Umfang des Monopols keineswegs an Gewicht eingebüßt. Zwar ist das Wirkungsbereich der Betriebe weit in das konskurrenzwirtschaftliche Gebiet hineingewachsen. Ganz abgesehen von dem Bettbewerb in der Fernversorgung, wo das auf dem Eigentum am Straßens

net beruhende Transportmonopol endet, hat der wachsende Unteil des Kraftund Barmebedarfs das Schwergewicht auf Berwendungsgebiete berichoben, auf denen sowohl in der möglichen Eigenversorgung wie in der Erfatbeschaffung durch andere Energiequellen ernsthafter Wettbewerb gegeben ift. Lediglich im Bereiche des kleinen Gewerbe= und Saushaltbedarfes befteht heute awar kein technisches, aber ein durch den Lebensstandard bestimmtes tatfachliches Monopol2. Der Anteil des Monopolkonfums an dem Gefamtumfat ift auf der Stromseite auf 10 % und weniger zurückgegangen. Diese Richtungsverichiebung der Energiewirtschaft kann indes nichts an der Tatsache ändern, daß der Rleinverbrauch als das aus allgemeinen kommunalen und sozialen Gründen schutbedürftige Kernstück der Bersorgung erhalten ist und einer öffentlichen wirtschaftsfürsorgerischen Pflege um so mehr bedarf, als seine finanzielle Bedeutung für das Betriebsergebnis (in Riel 60 % der Ge= samteinnahmen) seine mengenmäßige weit übersteigt. So selbstverständlich es ift, daß im Bereiche ber konkurrenzwirtschaftlichen Betätigung bas Bersorgungsprinzip im wesentlichen — nicht restlos, da auch hier Interessen kommunaler Wirtschaftsförderung hineinspielen können - dem Erwerbs= prinzip weichen mußte, so selbstverftändlich besteht die Notwendigkeit öffent= licher Einflugnahme auf dem Monopolgebiete, von dem die Gesamtheit der Bürgerschaft erfaßt bleibt, weiter.

Dieselbe Durchbrechung des Monopols war es, die die Gemeindebetriebe zu ihrer heutigen wirtschaftlichen Rolle heranwachsen ließ und zum Mittel kommunaler Wirtschaftspolitik auch außerhalb des Versorgungszwecks eignete. Die Bedeutung der öffentlichen Hand als Auftraggeber der Privatwirtschaft, insbesondere auf dem Baumarkte, hat erst die jüngste Drosselung der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung fühlbar werden lassen. Die Bestrebungen nach zeitlich zweckmäßiger Einsehung der Aufträge im Interesse ausgleichender Beeinflussung des Arbeitsmarktes seien nur als Beispiel erwähnt. Bedeutsamer unter lokalem Gesichtspunkt ist die Mögelicheit einer starken, wenn auch volkswirtschaftlich bedenklichen und nur als Notstandsmaßnahme vertretbaren Förderung der ortsansässigen Unternehmungen durch Bevorzugung vor auswärtiger Konkurrenz.

# 2. Sozialpolitische Grundlagen.

Die sozialpolitischen Gedankengänge, die eine Bewirtschaftung der Berssorgungsunternehmen in öffentlicher Hand zweckmäßig erscheinen ließen, lagen vor allem in der Schutbedürftigkeit der Berbraucherschaft, die leicht durch eine unangemessene Preispolitik einer erwerbsorientierten Betriebssführung in der Benutung der Bersorgungsunternehmen behindert werden konnte. Dies vor allem insoweit, als die räumliche Ausdehnung des Leitungsnetzes in Frage stand, da die Lieferbereitschaft des Privatuntersnehmers ihre Grenze im Rentabilitätspunkte haben mußte. Demgegenüber

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Melchinger, Berforgungsmonopol oder Energiewirtschaft in: Zeitschr. f. Komm. Wirtschaft 1931, S. 289.

juchte die weniger auf die Wirtschaftlichkeit des Einzelanschlusses als des Gesamtbetriebes abgestellte öffentliche Betriebswirtschaft auch an sich unsrentable Bersorgungen im städtischen Randgebiete im Wege des Lastensausgleichs durchzuführen.

Theoretisch wenigstens schuf die gemeindliche Tarifhoheit die Möglichkeit, dem Abnehmer einen seiner Leistungsfähigkeit angepaßten Breis zu stellen. Solche soziale Preisstaffelung nach dem wirtschaftlichen Bermögen des Berbrauchers ergab sich ohne weiteres aus der ursprünglichen Zielsetzung des Berforgungsunternehmens, mit feinen Dienstleistungen möglichst breite Bebolkerungskreise, also auch die minderbemittelten Schichten, zu erfassen. Derartige soziale Erwägungen führten bor allem bei der Bafferverforgung in Form einer nach der Miethöhe bemessenen Bauschalierung zu einer tariflichen Bevorzugung der leiftungsschwachen Abnehmerkreise. Auf der Gasjeite wurde die Einführung der Münzgasmesser für minderbemittelte Konsumenten teilweise — teilweise auch umgekehrt — mit einer Preisermäßigung verbunden, wie auch dem Kleingewerbe hier und da ein Preisabschlag zugestanden wurde. Im striften Gegensatz zu den Regeln des normalen Marttverkehrs, der mit steigendem Verbrauch den Preis sinken läßt, wurde so aus der Idee der Bersorgungspflicht heraus der Bezug einer gewissermaßen den Notbedarf deckenden Grundmenge zu verbilligtem Preise ermöglicht und der Normalpreis erst dort eingesett, wo sich aus dem höheren Berbrauch auf größere Leistungsfähigkeit bes Ubnehmers ichließen ließ.

Auf den verschlungenen Pfaden einer örtlich und zeitlich niemals eins heitlich basierten, aus den verschiedensten Bestimmungsgründen erwachsens den Tarispolitik blieb solch soziale Preisdisserung allerdings Aussnahme. Dies um so mehr, je mehr sich ertragswirtschaftliche Tendenzen in der Kommunalwirtschaft geltend machten. Doch ist die nicht unwichtige Feststellung zu machen, daß troß (oder wegen?) des Erwerbsprinzips der soziale Gesichtspunkt bei der Tarisbemessung in der Jetzzeit wieder stärker in Erscheinung tritt.

Getragen wird diese neue Richtung in der Tarispolitik von Gebankengängen fürsorgerischer und steuerlicher Natur. In Erinnerung an den ursprünglich starken sozialen Einschlag der öfsentlichen Bersorgungswirtsichaft, wie sie durch die mannigsachen Formen heutiger Wohlsahrtspflege wachgerusen wird, scheint es sich im Rahmen solch umfassender, in ihren Mitteln freier und zur Naturalleistung immer mehr drängender Fürsorge zu halten, wenn der unentgeltliche oder verbilligte Gass und Strombezug den fürsorgebedürstigen Bevölkerungskreisen als eine Art Sachleistung vers mittelt wird.

Ein Anspruch auf Preisabstusung nach der Leistungssähigkeit gründet sich heute schließlich darauf, daß es sich bei den gegenwärtigen Tarisen nach Art und Höhe um eine bewußte Verbrauchsbesteuerung handelt. Aus diesem — mindestens teilweisen — Steuercharakter des Tariss erhebt sich autos matisch die Forderung nach einer Staffelung entsprechend den allgemeinen Grundsägen steuerlicher Gerechtigkeit.

Auch außerhalb der Preispolitik tritt die sozialpolitische Bedeutung kommunaler Betriedsstührung mannigfach in Erscheinung. Als Arbeitgeber haben die Gemeinden bereits in den Anfängen ihrer Betriedswirtschaft sich weitzgehend von sozialen Gesichtspunkten leiten lassen. Bornehmlich waren es beamtenrechtliche Rormen, die in weitem Maße auf die Regelung der Arbeiterverhältnisse hinübergewirkt haben: so die weniger an der relativen Betrieds und Arbeitsmarktlage als an dem objektiven Lebensbedarf gemessenen Lohnhöhe, Altersversorgung und soziale Rebenleistungen verschiedenster Art. Reuerdings ist indes seit der Gründung des kommunalen Arbeitzgeberverbandes dieses arbeitersürsorgerische Gebiet weitgehend lokaler Zuständigkeit entzogen.

Als ein Beispiel sozialer Mittelstandsfürsorge auf der anderen Seite wirkt sich das besonders auch für den Regiebetrieb geltende öffentliche Bersgebungswesen aus. Die Bindung des Kommunalbetriebs an die Formalien der Reichsverdingungsordnung mit ihrem Ziele des angemessennen Preises bedeutet nach der Praxis der Gemeinde (und der Innungen) nichts anderes als den Berzicht, wenn nicht überhaupt auf ernsthafte Konkurrenz, so jedensfalls auf die sonst erzielbaren günstigsten Bedingungen.

## 3. Finanzpolitische Grundlagen.

Den sinanzpolitischen Sondercharakter des kommunalen Bersorgungsunternehmens bezeichnet der Weg von der Wohlsahrtsanstalt zum Finanzbetrieb in Form und Umsang des heute maßgeblichen Erwerbsprinzips.

Gewinnerwägungen spielten mindestens bei der Ausnahme der Wassersund meist auch Gasversorgung kaum eine Rolle. Weder suchten die Gemeinden noch versprachen die Unternehmen einen überschuß, der angesichts des immerhin bestehenden Risitos irgendwie ins Gewicht siel. Erst in dem Maße, in dem diese Anstalten über den Eigendedars, der beim Kieler Gasswerk im Jahre 1895 noch 30 % der Produktion betrug, hinaus durch Ansschluß von Privatabnehmern in die Berkehrswirtschaft eintraten, konnte sich die Frage nach einer Kostendedung durch Betriebseinnahmen stellen. Aber auch hierbei stand der Gedanke der primären Selbstversorgung und der gemeinnützigen Anstalt so sehr im Vordergrunde, daß man den Anschluß eines Gasabnehmers weniger als die Kontrahierung eines Privatgeschäftes denn als Inanspruchnahme öfsentlicher Dienstleistung anzusehen geneigt war, sür die nicht so sehr ein preismäßiges Entgelt als ein billiger Beitrag zu den Kosten zu sordern war.

In dem Maße, in dem die Gütererzeugung für den privaten, vor allem gewerblichen Bedarf an Umfang zunahm, Wasser, Gas und Strom als Produktionselemente der Privatwirtschaft Marktwerte darzustellen besannen, setzte sich mit dem Kostenprinzip der Grundsatz durch, daß die Bersorgungsunternehmen sich selbst zu tragen hätten. Damit war eigentlich der Schritt zum heutigen, vom Gewinnprinzip beherrschten Erwerbsuntersnehmen getan. Denn bereits die Kostendeckung setzte kaufmännische Selbstskoftenkalkusation und bilanzmäßige Kapitalbisposition voraus, die bei der

Beiträumigkeit der geschäftlichen Gepflogenheiten unter dem Mantel der Fostenbeckung tatsächlich Gewinnerzielung gestatteten.

Die gegenwärtige Stuse des Erwerbsunternehmens unterscheidet sich das von nur graduell in dem Ausmaße der überschußwirtschaft und dadurch, daß sie offen und grundsätlich betrieben wird. In diesem Stadium der Komsmunalisierung kam die gemeindliche Elektrizitätswirtschaft zur Ausbildung. Besonders klar ergab sich hier die erwerdswirtschaftliche Linie da, wo die Gemeinde privats oder gemischtwirtschaftliche Unternehmungen übernahm, dabei bisherige Rente kapitalmäßig ablösen und seitherigen Gewinn als Selbstkosten in Rechnung führen mußte.

Daß die überschüsse der Gemeinden aus ihren Bersorgungsunternehmen in ihrer heutigen weit über der normal erzielbaren Rente liegenden Höhe als Entlastung des Steuerbedarfs der Allgemeinheit zugute kommen, erklärt lediglich ihre finanze und steuerpolitische Bedeutung; für die soziale (oder gar sozialistische) Seite der öffentlichen Unternehmung ist damit nichts gessagt, solange nicht feststeht, wie die Aufbringung dieser Mittel in der Umslegung auf die einzelnen Bedölkerungsschichten erfolgt.

Die Tarispolitik wandelte sich in derselben Zeit durch teilweisen übergang vom öffentlich-rechtlichen Taris zu dem marktorientierten Preis. Der Taris als Zwangspreis mit allen Willkürlichkeiten eines solchen herrscht nur noch im monopolistischen Bereiche des Kleinverbrauchs.

Die weitgehende Durchsetzung der kommunalen Betriebswirtschaft mit ertragswirtschaftlichen Tendenzen wird für die Kommunalwirtschaft zur Schickschaftlichen Tendenzen wird für die Kommunalwirtschaft zur Schickschaftlichen. Denn in dem Maße die Bersorgungsunternehmen ihrer öffentlich-gemeinnützigen Funktion entkleidet zu wesensloser Kapitalsbewirtschaftung werden, muß das Bewußtsein ihrer organischen Berbundensheit mit dem Ausgabenkreis der kommunalen Selbstverwaltung geschwächt und der Beräußerungsprozeß gesördert werden. Es ist deshalb wesentlich, daß sich das öffentliche Erwerbsprinzip von dem privatwirtschaftlichen Geswinnstreben grundlegend unterscheidet.

Das private Erwerbsprinzip beherrscht das Großgeschäft, wirkt aber über dieses konkurrenzwirtschaftliche Teilgebiet nur schwach hinaus. Soweit der Gewinn in seiner letzen Gestaltung das Ergebnis zwangstarislicher Manipulation im Monopolbereich ist, und das ist er in seinem privatwirtschaftliche Rentabilität übersteigendem Ausmaße (in Kiel 30 % des Eigenkapitals), ist er nicht betriebswirtschaftlicher, sondern steuerlicher Herkunst. Das ergibt sich auch daraus, daß er etatmäßig eine an dem Finanzbedarf der Gemeinde errechnete Begrenzung erfährt, also irgendwie in seinem Steueranteil stabilisiert wird. Dies geschieht im Gegensatz u dem theoretisch unbegrenzten Gewinnstreben der Privatwirtschaft, die sich weder im Ziel noch in den Mesthoden mit der öfsentlichen deckt. Damit entsällt ohne weiteres die private Rentabilität als Maßstab sür die Wirtschaftlichkeit des Bersorgungsunternehmens, dessen überschuß ein "Betriebsergebnis" im landläufigen Sinne des Wortes weder ist noch nach seinen weitgehenden außerbetrieblichen Bestimmungsgründen sein kann.

# a) Überschuß.

Das verfügbare statistische Material ist für einen Rentabilitätsvergleich untauglich, weil es durch die Berschiedenheit der Methoden der örtlichen überschufgestaltung für den Außenstehenden unleserlich wird. Die Bragis der willkürlichen überschugbildung ift so verfeinert und die örtlichen Praktiken weichen so sehr voneinander ab, daß vor allem zwischenörtliche, erst recht aber zwischenartliche (Brivatbetrieb) Bergleiche unterbunden sind. Die Schwierigkeiten beginnen mit der verschiedenen Altichuldbelaftung der Betriebe, gehen über willkürliche Zinsbelastung auf der Passivseite (Neuichulden) wie Aktivseite (verzinsliche oder unverzinsliche Fondsbelegung) und ebenso willkürlich bemessene Konzessionsabgaben und Berwaltungs= toftenbeitrage, über örtlich verschiedene Bragis der Steuerbelaftung (Bcwerbesteuerzuschlag), der Straffenbeleuchtungskoften (ohne Entgelt — Selbst= kosten — angemessener Breis), der verschiedenartigen Berechnung des son= stigen städtischen Gigenbedarfs baw. der gegenseitigen Leistungen der Werke, Sonderabgaben an städtische Einzelhaushalte (Wohlfahrtsetat) und Sonderbehandlung bestimmter Abnehmergruppen aus allgemein kommunalen Er= wägungen (private Wohlfahrtseinrichtungen) und finden ihre Krönung in ben Differenzen des örtlichen Rechnungsgebarens (Abschreibungspragis, Reservebildung, Lager= und Beständebewertung usw.).

Ohne eine restlose Ausscheidung dieser und anderer Fehlerquellen ist für die letzen Jahre ein 18 %iger Anteil der Werksüberschüsse am städtischen Zuschußbedarf ermittelt. Die Entwicklung der Kieler Betriebsgewinne (Barsabführung zuzüglich Nebenleistungen) ergibt im Vergleiche zu dem jesweiligen Zuschußbedarf folgendes Bild:

| Jahr | Bufchußbedarf<br>in 1000 RM. | Betriebs-<br>überschuß<br>in 1000 RM. | Prozente<br>bes<br>Zuschuß=<br>bebarfs | Steuerertrag<br>in 1000 RM. | Prozente<br>bes<br>Zuschuß=<br>bedarfs |  |
|------|------------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------|--|--|
| 1913 | 10391                        | 657                                   | 6                                      | 9181                        | 88                                     |  |
| 1925 | 19525                        | 2879                                  | 15                                     | 15796                       | 81                                     |  |
| 1930 | 28607                        | 6063                                  | 21                                     | 21178                       | 74                                     |  |

Die Zahlen illustrieren neben der absoluten Zunahme der überschüsse, die selbstverständlich nicht allein auf das Konto der Absasteigerung und bestrieblicher Resormen, sondern nicht unwesentlich auf Tariserhöhungen zurückzusühren ist, die relative Steigerung des Anteils am Zuschußbedarf, wie er der zunehmenden Abdrängung der gemeindlichen Finanzpolitik auf diesen "beweglichen Faktor" entspricht. Die Beweglichseit dieser Einnahmesquelle, also die willkürliche Gewinnstzierung, ist lediglich auf das Tarisrecht im Wonopolbereich gegründet. Soweit auch das Tarismittel sich als nicht ausreichend zur Sicherung dieser ohne Kücksicht auf das konjunkturmäßige Wirtschaftsergebnis bestimmten inneren Konzessionsabgabe erweist, versührt die bedungspolitische Einstellung gegenüber den Betriebsabführungen leicht

zu künstlichen Korrekturen des Betriebsergebnisses über unzureichende Absichreibungen auf Kosten der Substanz. Die Gesahr, daß solche steuerpolitisch normierte seste Abgaben, wie sie in einer Art Steuerpauschale auch den vergesellschafteten Unternehmen auferlegt zu werden pslegen, nur auf dem betriebswirtschaftlich unverantwortlichen Wege des Vermögensverbrauchs ausgebracht werden, rückt um so näher, je mehr die Tarise sich in ihrer Auswärtsbewegung der Grenze nähern, wo sie in ihrer konsumdrosselnden Wirkung das Betriebsergebnis eher nach unten als nach oben beeinflussen.

Eine größenmäßige Ermittlung des Teiles des Betriebsüberschusses, der nicht als privatwirtschaftlicher Geschäftsgewinn, sondern als Steueraufstommen anzusprechen ist, ist außerordentlich erschwert dadurch, daß gesonderte Selbstkostenerrechnung für das eigentliche Tarisgebiet kaum möglich ist. Auch die für das Eigenkapital vorwegzunehmende Normaldividende bleibt ein unssicherer Rechnungsfaktor. Die Gleichung: Steuer ist gleich Reingewinn abzüglich Selbstkosten und Kapitalrente enthält mithin zwei Unbekannte. Eine Beziehungsehung ist daher zunächst nur möglich zwischen Reingewinn und Eigenkapital. Danach ergeben sich für die einzelnen Werke und den Gesamtbetrieb solgende Ergebnisse:

| Jahr   | Gaswe<br>Überschu                                    |                                  | Elektrizität<br>Uberschu                              |                                  | Wasserw<br>Überschu                            |                                  | Zusammen:<br>Überschuß in                              |                                  |
|--|--|----------------------------------|---|----------------------------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|
|  | 1000 RM.   | °/ <sub>0</sub>                  | 1000 RM.  | <sup>0</sup> / <sub>0</sub>      | 1000 RM.                                       | °/ <sub>0</sub>                  | 1000 RM.   | °/ <sub>0</sub>                  |
| 1914<br>1925<br>1926<br>1927<br>1928<br>1929<br>1930 | 579<br>762<br>1446*<br>1401<br>1239<br>1478<br>2108* | 13<br>22<br>21<br>18<br>22<br>31 | 553<br>1844<br>2403*<br>2613<br>2800<br>2834<br>3517* | 30<br>41<br>44<br>45<br>46<br>55 | 89<br>273<br>524*<br>388<br>287<br>349<br>438* | 12<br>24<br>17<br>12<br>14<br>18 | 1203<br>2879<br>4377*<br>4401<br>4327<br>4680<br>6063* | 20<br>29<br>28<br>27<br>29<br>38 |

<sup>\*</sup> Überschuß durch unternormale Abschreibungen fünstlich erhöht.

Die unter möglichster Normalisierung aller Berechnungsgrundlagen ermittelten Renten zeigen einmal eine nahezu 100 %ige Steigerung seit dem Jahre 1925, die mit Ausnahme des Wasserwerks ziemlich gleichmäßig auftritt. Die Unterschiede bei den einzelnen Werken sind teilweise das Ergebnis des verschiedenen Waßstabes, der in der steuerlichen Belastung der einzelnen Bersorgungsgebiete angelegt ist. Nach Absehung einer in der privaten Elektro- und Gaswirtschaft erzielbaren Dividende von 10 % ergibt sich sür die heute noch stark gemeinnützig gewertete Wasserwirtschaft keine nennensewerte Besteuerung, bei der Gasversorgung, die stark unter der Kohlekonkurrenz steht, noch eine in dem starken Anteil der Minderbemittelten am Gesamtverbrauch begründete Zurüchaltung, während der im wesentlichen konkurrenzlose, an Luzus streisende Lichtstromberbrauch die eigentliche Dosmäne steuerlicher Bewirtschaftung darstellt.

Die Folge ber Tatsache, daß der Betriebsüberschuß in seiner jährlichen Gestaltung im wesentlichen Ausdruck des wechselnden Finanzbedarss ist, ist die stoßartige Entwicklung der überschüsse (Beispiel die Jahre 1926 und 1930) im Gegensat zu der Gewinnpolitik des Privatbetriebes, der in jährlichem Ausgleich über seine Reservenpolitik eine gewisse Stetigkeit der Rendite erstrebt.

## b) Tarif.

Das Hauptproblem der kommunalen Bersorgungswirtschaft und der entsicheibende Gradmesser ihrer erwerbswirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Zweckseung ist die Tarispolitik in ihrer jeweiligen grundsätzlichen Gestaltung.

In der Nachkriegszeit ist als Folge eines ewig unzulänglichen Finangausgleichs ein einschneibender Wandel von der Berforgungsanstalt zum Finanzbetrieb eingetreten. Die den Betrieben auferlegten jährlich gesteigerten Abführungen konnten trot Umftellung ber Betriebsführung auf privatwirtschaftliche Betriebsmethoden im wesentlichen doch nur durch das Mittel der Tariferhöhung erzielt werden. So sind die Werke bor allem andern zur Steuerquelle, die Tarife eine Art Berbrauchssteuer geworden. Ihre Erhöhung ist heute — nach der Erholung der Betriebe von der technischen Bernachlässigung der Kriegszeit und ihrer größenmäßigen Unpassung an den gegenwärtigen Bedarf — weniger Erfordernis der Betriebsrentabilität als absolutes Finanzdiktat. Das zeigt sich äußerlich baran, daß die Tarise gang ohne Rudficht auf ben Betriebsbedarf Teilstud der jährlichen Saushaltsfeststellung geworden sind. Solche Tariferhöhungen für allgemeine kommunale Finanzzwecke finden auch namentlich ihren Ausdruck darin, daß ein bestimmter Teilbetrag des Tarifs geradezu als "Finanzzuschlag", wie es bei einer Reihe von rheinischen Städten der Kall ist, bezeichnet wird.

Tarispolitik ist also auf weitem Gebiete nicht mehr Sache kausmännischer Selbstkostenkalkulation, sondern gemeindlicher Steuergesetzgebung. Das bebeutet in gewissem Sinne eine Rückkehr zu den Preisbestimmungsgründen der Ansangszeit der kommunalen Bersorgungswirtschaft, die ebenfallsstark von außerwirtschaftlichen Motiven getragen war.

Die im allgemeinen kaum höhere, vielsach aber niedrigere Preisstellung bei Gas und Strom gegenüber dem Friedensstande ließ den Eindruck ausstommen, daß in dem Nachhinken gegenüber dem allgemeinen Index eine Reserve im Preisniveau vorliege, die psychologisch eine steuerliche Aussnutzung erleichtere. Die — angesichts der außerordentlichen Produktionssteigerung und der Schuldentlastung durch die Instation — normalerweise rückläufige Tendenz der Strompreise z. B. wurde durch den Finanzuschlag

<sup>3</sup> Ganz eindeutig tritt die rein sinanzpolitisch motivierte Tarissatung dort in Erscheinung, wo auch der Hinvels auf den speziellen Zweck nicht sehlt, so z. B. wenn die Statistik der Gastarise des Bereins von Gas- und Wassersachmännern für Remscheid 2 Rpf. "Erwerbslosenzuschlag" verzzeichnet.

aufgehalten und teilweise sogar überkompensiert; daher die steigende Rurve der Lichtstromtarife für den Saushalt bei gleichzeitiger Sentung der gewerblichen Grofabnehmerpreise. Auf dem Gebiete der Bertragsabnahme allein ift der Grundsatz der freien Marktpreisbildung für Gas und Strom zur Durchführung gelangt. Dies im Gegensak zum Haushalt= und Kleingewerbe= konsum, bei dem sich die tatsächliche Monopolstellung der Werke auswirkt insofern, als der Abnehmer sich nur durch gänzlichen Berzicht auf die Rulturgüter des Gajes und der Elektrizität der Besteuerung entziehen kann. hier wirkt ber Tarif als Zwangspreis. Unterstüpt wurde die Entwicklung zum Steuertarif durch eine der Nachkriegszeit eigentümliche Wandlung der Taristechnik, nämlich den stärkeren übergang zum Grundgebühren= taris. Diese Tarisart mit der Eigentümlichkeit der Aufteilung des Preises in ein nach dem tatsächlichen Konsum wechselndes (Verbrauchspreis) und ein davon unabhängiges, nach dem Anschlußwert bemessenes stabiles Preiselement (Grundgebühr) beruht zweisellos zunächst auf wohlbegründeter technisch-wirtschaftlicher Basis. Sie ist aber gleichzeitig, und das hat ihre Einführung unzweifelhaft gefördert, die Steuerabsichten besondere entgegen= kommende Tarifform. Während bei der Erhöhung eines Einheitspreises oder des Berbrauchspreises beim Grundgebührentarif die Gefahr besteht, daß sich der Abnehmer durch Konsumeinschränkung der Mehrbelastung entzieht, ist ihm diese Möglichkeit bei Erhöhung der Grundgebühr genommen, so daß die Grundgebühr ihre Bedeutung als Sicherheitsfaktor gerade in Zeiten rudläufiger Wirtschaftskonjunktur beweist.

Im Augenblick, wo sich der Preis von seinem natürlichen Ausgangspunkte, dem Warenwert, entsernt und zur Steuer wird, ist er der Höhe nach theoretisch unbegrenzt. Daher ist auch die Auswärtsbewegung der Tarise noch keineswegs abgeschlossen. Bisher hat der Taris seine steigende Bedeutung als Steuerquelle gesunden, weil er — im Gegensat zu den Realsteuern — die einzige gesehlich und staatsaussichtlich unbeschränkte gemeindliche Einnahme darstellte. Reuerdings unterliegt er dem allgemeinen Zug zur ins direkten Steuer und der besonderen Tendenz der kommunalen Steuerpolitik, von Reals und Spezialsteuern zu breiteren Belastungsformen, wie sie auch die Bürgersteuer darstellt, überzugehen. Diese Kolle einer Kopfsteuer, wie sie vielsach zur moralischen Sanierung der Selbstverwaltung gesordert wurde, schien dis dahin den Tarisen vorbehalten.

Das Ergebnis solcher Entwicklung ist die klare Zweiteilung des Tarifs in einen freien wettbewerbsorientierten Marktpreis auf dem Gebiete der Bertragsabnahme und den das Monopolgebiet beherrschenden öffentlichen Zwangstaris.

Auf dem konkurrenzwirtschaftlichen Gebiete hat sich eine weitgehende Preisdifferenzierung nach mengenmäßiger und zeitlicher Abnahme, insebesondere aber eine vielfältige Individualisierung nach dem Berwendungsezweck im Wettbewerb mit den ersatzweise versügbaren Energiequellen herausgebildet. Fundamentale Probleme, wie das der individuellen, nach Abenehmergruppen und Verwendungsarten geschiedenen Selbstkostenermittlung,

sind allerdings noch ungelöst. Böllig undurchforscht nach der volkswirtschaftlichen und steuerlichen Seite ist trop einer überfülle von Tarisliteratur das monopolistische Tarisgebiet. Thyisches Beispiel für die theoretische Rüdständigkeit der Tariswissenschmerken begenannte "Berlustkundenproblem", d. h. die These, daß der Kleinabnehmer wegen der relativ starken Belastung mit siren Kosten der teuerste, ja vielsach trop seines hohen Preises wirklicher Berlustkunde sei. Wie einseitig eine solche Argumentation ist, beweist die gegenwärtige Krise, in der der Kleinkonsum vielleicht um 5 %, die industrielle Großabnahme aber bis zu 50 und mehr Prozent zurückgeht. Die ungeheuren Berluste der Elektrizitätswirtschaft bei stark rückläusiger Wirtschaftskonjunktur entstehen aber in erster Linie bei dem diesem Wirtschaftsverlauf unmittelbar ausgesetzten Großabnehmer, während der Kleinverbraucher der treuere und risikolosere Abnehmer ist.

Die einseitige Betonung der Selbstkosten als Preisregulativ übersieht, daß das Geschäftsergebnis wesentlich auch von der Kausbereitschaft des Abenehmers bestimmt wird und daß der Ersolg einer Preissetzung endgültig das von abhängt, daß sie auch der subjektiven Wertschäuungs entspricht, indem sie innerhalb der Grenzen der individuellen Leistungsfähigkeit des Kunden bleibt. Der Einbruch in das starre Selbstkostenshstem, den der Großsabnehmer auf dem konkurrenzwirtschaftlichen Gebiete erzielen konnte, wird im Monopolgebiet dort erzwungen, wo der Tarif an dem wirtschaftlichen Bermögen des Abnehmers scheitert, weil das angebotene Gut zu dem tarifslichen Preise für ihn unerschwinglich ist. Das führt dazu, daß Preiskonzessionen auch dem Kleinabnehmer gegenüber erzorderlich sind. Nicht mit dem Ergebnis, daß die Gesamtrentabilität des Betriebes gesährdet würde — die Wirtschaftlichkeit wird immer das Preisminimum bestimmen —, aber doch so weit, daß auch hier auf einen Teil des Gewinnes bzw. des Steuerertrages verzichtet werden muß.

Bon dieser Notwendigkeit, im Interesse der Konsumsteigerung die Tarifshöhe dort zu begrenzen, wo sie infolge überschreitens der Grenze der subsjektiven Wertschätzung zum Kundenverlust führt, abgesehen, ist der Monopolstarif steuerpolitisch orientiert, d. h. in Art und Höhe nach den Gesehen steuerlicher Zumutbarkeit ausgestaltet.

Eine landläufige Auffassung will die Tarise als Kopfsteuern angesichen haben. Diese Auffassung war bereits unter den primitiveren älteren Tarissormen insosern nicht richtig, als der Gass, vor allem aber der Stromstonsum in startem Maße von der Leistungsfähigkeit des Abnehmers abhängig ist und die Unterschiede im Konsum auch Unterschiede in der Steuerlast ersgeben. Das Maß der Differenzierung des Berbrauches, gemessen an der Bohnungsgröße als — sicher nicht vollkommenem, aber statistisch einzig verfügdarem — Maßstab, soll die nachstehende für Kiel im Jahre 1927 ersmittelte Berbrauchsübersicht ergeben. Unter Zugrundelegung eines Einheitss

<sup>4</sup> Eisenmenger u. Arnold, Stromtarise der Elektrizitätswerke. Münschen und Berlin 1929.

tarifs von 50 Apf./KWh Strom und 20 Apf./cbm Gas nebst einer Kundensgebühr von 25 Apf. monatlich, ergibt sich bei einer Selbstkostenhöhe von 30 Apf./KWh Strom und 12/cbm Gas der jeweilige Gewinnanteil, der nach Kieler Ermittlungen im Ausmaße von zirka 2/3 auf der Stromseite und ungefähr 1/2 auf der Gasseite als die übliche privatwirtschaftliche Kente überssteigender Steueranteil anzusehen ist.

| Olympian .   | <b>&amp;</b> 0   | 1 3   | Str   | Busammen  |  |  |
|--|--|---|---|---|--|--|
| Zimmer=<br>zahl  | Berbrauch<br>cbm   | Gewinn<br>KM.   | Berbrauch<br>KWh  | Gewinn<br>KM.   | Gewinn<br>RM.  |  |
| 1<br>2 ff.<br>2 gr.<br>3<br>4<br>5<br>6<br>7<br>8<br>9 | 325<br>365<br>415<br>500<br>545<br>650<br>785<br>930<br>1040<br>1220<br>1400 | 29,—<br>32,20<br>36,20<br>43,—<br>46,60<br>55,—<br>65,80<br>77,40<br>86,20<br>100,60<br>115,— | 45<br>50<br>60<br>85<br>150<br>185<br>240<br>265<br>330<br>470<br>500 | 12,—<br>13,—<br>15,—<br>20,—<br>33,—<br>40,—<br>51,—<br>56,—<br>69,—<br>97,—<br>103,— | 41,—<br>45,20<br>51,20<br>63,—<br>79,60<br>95,—<br>116,80<br>133,40<br>155,20<br>197,60<br>218,— |  |

Berbrauchsgröße und Gewinn (Steuerbelastung) steigen mit zunehmender Leistungsfähigkeit, und zwar bei Gas, das als Kochbedarf in starker Abshängigkeit von der Kopfzahl der Familie steht, vom 1= bis 4sachen, bei dem mehr Luzuszwecken zugänglichen Strom gar bis zum 9sachen des Kleinsteverbrauches. Ist damit bereits eine starke Differenzierung nach der Steuerstraft erzielt, so schafft das immer mehr Feld gewinnende Grundgebührenstarisihstem neue vielseitige Möglichkeiten beliediger Steuergestaltung. Es sührt je nachdem zu einer Preisstaffelung nach privatwirtschaftlichen Grundsähen im Sinne der Berbilligung des größeren Berbrauchs oder umgekehrt unter dem Gesichtspunkte einer steuerlichen Entlastung des leistungsschwachen Kleinabnehmers.

Daraus ergibt sich die im Bereiche der Konsumbesteuerung einzigartige Möglichkeit, eine Berbrauchssteuer auf dem Wege über eine Differenzierung der Preise nach allgemeinen Grundsätzen steuerlicher Gerechtigkeit, wie sie sonst nur im direkten Steuershstem zur Auswirkung gelangen, auszugestalten.

Solche Steuergesichtspunkte bringen — bewußt ober unbewußt — die Tarise der Städte Berlin, Magdeburg, Königsberg, Franksurt, München, wenn auch in verschieden konsequenter Durchsührung, zum Ausebruck, während gleichartige, aber in ihrer Grundgebührenbemessung abeweichende Tarise, wie die der Städte Altona, Halle und Köln nach rein erwerbswirtschaftlichen Grundsähen umgekehrt gestaffelt sind. Die nachsfolgenden Bergleichspreise, die lediglich die große Linie aufzeigen sollen, sind errechnet auf Grund des Kieler Stromberbrauchs.

Schriften 176, I. 12

Danach ergeben sich für die einzelnen Wohnungsgruppen folgende Preise je Kilowattstunde:

| Zimmerzahl | Biel | Æ Magbe-<br>is burg | Berlin | Konigs-<br>is berg | .eg München | is Frankfurt | Big. | uligg<br>Pfg. | egia.<br>Altona |
|------------|------|---------------------|--------|--------------------|-------------|--------------|------|---------------|-----------------|
| 1          | 35   | 34                  | 41     | 46                 | 35          | 39           | 51   | 49            | 57              |
| 2          | 38   | 41                  | 47     | 58                 | 35          | 36           | 50   | 45            | 56              |
| 3          | 42   | 43                  | 46     | 64                 | 49          | 35           | 47   | 42            | 50              |
| 4          | 44   | 39                  | 49     | 61                 | 48          | 37           | 43   | 40            | 44              |
| 5          | 45   | 38                  | 45     | 62                 | 49          | 42           | 42   | 39            | 43              |
| 6          | 44   | 34                  | 46     | 57                 | 47          | 42           | 41   | 38            | 49              |
| 7          | 43   | 34                  | 44     | 60                 | 47          | 43           | 44   | 38            | 44              |
| 8          | 45   | 41                  | 52     | 61                 | 47          | 45           | 47   | 37            | 44              |

Der steuerliche Effekt eines nach der Leistungsfähigkeit der einzelnen Abnehmergruppen gestafselten Grundgebührentariss sei an dem Kieler Tarisbeispiel illustriert. Der Preis je verbrauchter Einheit beträgt 25 Rps./KWh Strom und 10 Aps./cbm Gas, dazu die in Spalte 3 bezeichnete Grundgebühr. Als Selbstkosten sind 30 Aps./KWh Strom und 12 Kps./cbm Gas angenommen.

| Strom  |   |  |  | <b>G</b> a §   |  |  |  | Zusammen   |  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|---|--|--|---|
| Zimmerzahl   | A Berbrauch   | R mon. Grunde<br>I gebühren  | स्ट्र Mittelpreis  | Z Gewinn-Anteil  | <b>Rethältnis</b>  | g Berbrauch  | R mon. Erunds<br>R gebühren  | स्त्र Mittelpreis                                  | E GewinnsAnteil  | Berhältnis  | Z Gewinn≠Anteil  | Berhältnis   | Einheitstarif<br>Berhältnis   |
| 1<br>2 ff.<br>2 gr.<br>3<br>4<br>5<br>6<br>7<br>8<br>9 | 45<br>50<br>60<br>85<br>150<br>185<br>240<br>265<br>330<br>470<br>500 | 0,30<br>0,40<br>0,60<br>1,25<br>2,25<br>2,75<br>3,50<br>4,—<br>5,—<br>7,50 | 33<br>34<br>37<br>42<br>43<br>43<br>43<br>43<br>42<br>42 | 1,35<br>2,—<br>4,20<br>10,20<br>19,50<br>24,05<br>31,20<br>34,45<br>42,90<br>56,60<br>60,— | 1<br>2<br>3<br>8<br>14<br>18<br>23<br>25<br>32<br>42<br>44 | 325<br>365<br>415<br>500<br>545<br>650<br>785<br>930<br>1040<br>1220<br>1400 | 1,—<br>1,50<br>2,—<br>2,50<br>3,—<br>3,75<br>4,50<br>5,25<br>6,—<br>7,—<br>8,— | 14<br>15<br>16<br>16<br>17<br>17<br>17<br>17<br>17 | 5,50<br>11,30<br>16,20<br>20,—<br>25,60<br>31,80<br>38,50<br>45,80<br>51,—<br>59,80<br>68,60 | 1<br>2<br>3<br>4<br>5<br>6<br>7<br>8<br>9<br>11<br>12 | 6,85<br>13,30<br>20,40<br>30,20<br>45,10<br>55,88<br>69,70<br>79,95<br>93,90<br>116,40<br>128,60 | 1<br>2<br>3<br>5<br>7<br>8<br>10<br>12<br>14<br>17<br>18 | 1,0<br>1,1<br>1,2<br>1,5<br>2,0<br>2,3<br>2,8<br>3,3<br>3,8<br>4,8<br>5,3 |

Berücksichtigt man, daß das Bereich des Steuerzuschlags frühestens bei einem Preis von 34 Rpf./KWh Strom bzw. 14 Rpf./cbm Gas beginnt, so

fällt die Gruppe der Aleinstabnehmer für die Besteuerung völlig aus. Im übrigen ergibt sich statt des Berbrauchsverhältnisses der 1= bis 10-Zimmer- wohnung — bei Gas 1:4 und Strom 1:10 — ein Steuerverhältnis von 1:12 bzw. 1:44, mithin insgesamt und besonders auf der Stromseite eine Progression der Belastung, wie sie in solch sozialer Ausgestaltung von keiner anderen gemeindlichen oder staatlichen Steuerart, selbst nicht der sonst am sozialsten ausgebauten Einkommensteuer, auch nur annähernd erreicht wird. Daraus solgt die für die gemeindliche Tarispolitik in ihrem gegenwärtigen Stande kommunalpolitisch bedeutsame Erkenntnis, daß Tariserhöhungen ein durchaus taugliches und an sich neutrales Deckungsmittel darstellen, dessen sozialpolitisches und steuerpolitisches Gesicht erst eine Folge der Taristechnik im Einzelfalle ist.

Solche steuerlich gerechtsertigte Taristalselung müßte bei der stark sinanzpolitischen Richtung der heutigen Betriebspolitik Widerständen begegnen, wenn sie vom Standpunkte des Wirtschaftsertrags bedenklich wäre. Das ist aber bei der ausschlaggebenden Bedeutung der Umsaksteigerung für den Finanzersolg, wie sie auf der ganzen Linie und vornehmlich bei der 4/5 der Gesamtabnehmerschaft ausmachenden Schicht der Kleinabnehmer nur durch ein Shkem individueller Anpassung an die wirtschaftliche Leistungsfähigskeit erzielt werden kann, nicht der Fall. Daß Kiels Haushaltsverbrauch an Gas z. B. an der Spize der deutschen Städte steht, daß die Wirtschaftsergebnisse des Gaswerks troß unternormaler Preise (15,8 Aps. im Durchschnitt) sich auf der üblichen Halten, ist lediglich die Folge der individuellen Anreizwirkung seines Staffelpreises.

In solcher Anpassung an die Leistungsfähigkeit kommt ähnlich wie bei dem Werttarif der Eisenbahn das gemeinwirtschaftliche Tarisprinzip als die bewußte Ausscheidung des besonderen Selbstkostengrundsates zugunsten eines Interessenausgleichs im ganzen mit dem Ziele möglichst weitgehender Deckung des Versorgungsbedarfs zum Ausdruck. Es ist daher selbstwerständelich, daß das geringere oder stärkere öffentliche Interesse an der Tarisbildung das Maß der öffentlichen Einflußnahme und damit schließlich auch seine Form von dem bloßen überwachungssystem der public utilities bis zu der öffentlicherechtlichen Tarissatung der unmittelbaren Regie bestimmen muß.

# c) Vermögen.

Die gemeindliche Unternehmung pflegte von Anbeginn an mit Leihkapital finanziert zu werden, wobei das geringere Gewinnbedürsnis in der Regel eine verhältnismäßig rasche Anleiheamortisation ermöglichte und außerordentliche Tilgungen den Effekt heutiger Fondsbildung erzielten. Die günstigere Position der öffentlichen Hand am öffentlichen wie privaten Kapitalmarkt förderte diese Finanzierung, bei der der Zinsendienst des vollen Betriebswertes automatisch in Selbstkosten und Preis zum Ausdruck kam.

Ein freies Eigenvermögen der Gemeinde an ihren Werksbetrieben konnte sich erst mit einer die Lebensdauer der Anlagen überschreitenden Anleihetilgung, im großen durch die Schuldentlastung der Inflation und Aufwertung und schließlich dadurch bilden, daß Erweiterungen aus lausenden Mitteln ersolgten. Dabei ist allerdings vorausgeseht, daß sie auf Kosten des Reingewinns gehen. Das ist bei den Selbststinanzierungsmethoden, wie sie in der jüngsten Bergangenheit angesichts der Unmöglichkeit, an den Ansleihemarkt heranzukommen und Privatkapital sür Rente statt für Beteiligung zu gewinnen, zwangsläusig Platz griffen, nur zum geringsten Teile der Fall. Zunächst ersolgte die Selbstsinanzierung vielmehr über innere Betriebsreserven unter Zuhilsenahme langsristigen Lieserantenkredits. Die Periode der Erstarkung des Eigenkapitals an den kommunalen Werken, in ihrem Tempo schon in der vergangenen Zeit stark verlangsamt durch die gemeindlichen überschußansprüche wie dadurch, daß die besondere Kreditlage (Unleihegenehmigung nun für werbende Zwede!) geradezu dazu zwang, die Betriebe sogar für einen Teil des lausenden Bedarss auf Unleihen zu verweisen, dürste abgeschlossen und der Rüdbildungsprozeß über unzulängliche Fondsdotierung bereits angetreten sein.

Immerhin ist der Anteil des freien Gemeindeeigentums an den Betrieben noch erheblich. Er beträgt in Kiel, wie die nachfolgende Aufstellung zeigt, noch über die Hälfte des Wertes der Betriebsanlagen.

|      |                                |                         | Eigenvermögen in |                                      |  |  |
|------|--------------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------------------|--|--|
| Jahr | Betriebswert<br>in 1000 KM.    | Schulben<br>in 1000 RM. | 1000 RM.         | Prozenten<br>des Betriebs=<br>wertes |  |  |
| 1914 | 17 432                         | 17 164                  | 268              | 1,6                                  |  |  |
| 1925 | 22 508                         | 7 946                   | 14 562           | 65,0                                 |  |  |
| 1926 | $\frac{22}{22}\frac{877}{877}$ | 7 904                   | 14 973           | 65,0                                 |  |  |
| 1927 | 23 373                         | 7 865                   | 15 508           | 66,0                                 |  |  |
| 1928 | 25 952                         | 10027                   | 15 925           | 61.0                                 |  |  |
| 1929 | 28 393                         | 12468                   | 15 925           | 61,0<br>56,0                         |  |  |
| 1930 | 28793                          | 12709                   | 16 084           | 56,0                                 |  |  |

Der wachsende Anteil des Finanzvermögens am städtischen Gesamtvermögen und des Betriebsvermögens innerhalb des produktiven Gemeindevermögens haben mit dem Schwinden der Steuerkraft dem neuen Wirtschaftsvermögen der Gemeinde seine besondere Rolle als Kreditbasis und
Kreditinstrument zugewiesen. In den durch eine monopolistische Tarisstellung
weit über ihren Anlagewert gesteigerten Betriebswerten erwuchs den Gemeinden ein Vermögensstock, der nach Umfang und Kentierlichkeit sich als
Kernstück des heutigen Stadtvermögens darstellt und bei der Stagnation
des Grundstücksgeschäftes als nahezu einziger verwert- und beleihbarer Vermögensteil übrigbleibt.

Für die Bewertung des Werksvermögens als Anleihepfand kann lediglich der privatwirtschaftliche Geschäftswert in Frage kommen und nicht etwa eine Kapitalisierung der heutigen Rente einschließlich des darin enthaltenen Steuerertrags. Denn dieser ist von dem Eigentum an den Betrieben durchaus unabhängig und könnte auch einem privaten Bersorgungsunternehmen gegenüber auf dem Wege über eine Konzessionsabgabe oder sonstwie (Finanzeyischlag) erzielt werden. Er ist zudem als Steuereinnahme von geringer Stabilität und für die Zukunft wenigstens in Städten hochgeschraubter Tarise durch den Wettbewerb anderer Energiequellen bedroht.

Konzentrierte sich in der Vergangenheit das gemeindliche Finanzinteresse auf den Reinertrag der Werke, so hat die jüngste Finanzkrise die Frage der Kapitalerhaltung zu dem Problem der kommunalen Versorgungswirtsichaft werden lassen. Die Versorgungsunternehmen sind nach ihren techsnischen und wirtschaftlichen Vedingungen besonders intensive Kapitalwirtsichaften. Vor allem der Kapitalbedarf der Elektrizitätswerke ist sehr des trächtlich, und zwar vornehmlich auf der unmittelbar weniger produktiven, aber gegenüber der starken Expansion des Erzeugungsapparates vielsach vernachlässigten Verteilungsseite. Das Problem der Werterhaltung vom Untersnehmen her geschen kristallisiert sich in der Abschreibungssund Rücklagenspolitik, und zwar in der doppelten Hisioch der Substanzerhaltung und der teilweisen Eigendeckung des normalerweise auf dem Anleihewege besschafften Kapitalbedarfs.

Mit einer kaufmännisch angemessenen Abschreibungspolitik follibiert in der Prazis häusig das Bedürfnis nach möglichst hohen Gewinnabsüherungen. Das versührt leicht dazu, Abschreibungen nicht als seststehende Selbstostengrößen, sondern als nach dem Etatbedarf willkürlich zu bestimmende Reingewinnquoten zu behandeln. Derart weitgehende Einbeziehung des Werksvermögens in die gemeindliche Kapitals und Schuldenwirtschaft, die vielsach zur kapitalmäßigen Aushungerung der Unternehmen führt, ist heute ganz unabhängig von der Organisationssorm der Unternehmung. Gerade die Bergesellschaftung von Regiebetrieben ist ost unter dem Bedürfenis einmaliger Kapitalbeschaffung nicht für Werkszwecke, sondern für allsgemeine kommunale Ausgaben ersolgt.

Neben dieser Erhaltung der Bermögenswerte durch eine Rücklagenpolitik, die über den Ausgleich des natürlichen Wertabgangs wenigstens eine gewisse Unabhängigkeit von dem Anleihemarkt gewährleisten müßte, stellt sich das Problem der Sicherung des in den lokalen Produktionsanlagen investierten Kapitals gegenüber dem Wettbewerb möglicher Große und Ferneversorgung. Es steht außer Zweisel, daß der Wert örtlicher Erzeugungsanlagen künftig durch den Wert bestimmt werden wird, der ihnen im Rahmen eines kommenden Großbersorgungsssisstens noch zukommt. Das kann — je nach der Transportlage — für Kleine und Mittelunternehmen die völlige Entwertung bedeuten. In all diesen Fällen spist sich die Werterhaltungsfrage darauf zu, weitere Investitionen auf der Produktionsseite zu vermeiden und die vorhandene Leistungssähigkeit rechtzeitig, d. h. solange sie für den Gesamtplan noch einen Wert darstellt, in diesen einzubauen.

Wie von der Ertragsseite her bei einer steuerlich überspannten Tarifspolitik, so droht dem Gemeindeunternehmen von der Kapitalseite die Gessahr, daß er zur abstrakten Vermögensverwaltung entartet. Damit

wird auch psychologisch der Boden bereitet zu einer Entwicklung der Entstommunalisierung, zu der es an äußeren Druckmomenten bei der gegenswärtigen Finanzs und Kreditlage weniger denn je sehlt. War es in der Instalionszeit die Sorge um die Kentabilität der Werke, die zur Abkehr von einer örtlich teilweise unzulänglichen Regie sührte, so sind es heute Kapitalerwägungen, die um so leichter in eine Abstohung der Werke münden, je mehr sich die Gemeinde innerlich dadurch von ihnen losgesagt hat, daß sie statt öffentlicher Verpsclichtung nur noch Kapital und Kente sieht.

Nichts wäre verkehrter, als an Hand dieses Schicksals der Bersorgungsunternehmen etwas anderes feststellen zu wollen, als ihre unlösliche Abhängigkeit von dem Schicksal ihres Trägers. Die Bersorgungswirtschaft ist nur eine Außerung gemeindlicher Betätigung neben anderen, und das Maß ihrer Bedeutung kann ihr nur im Nahmen des Gesamtausgabenkreises der Gemeinde zugemessen werden. Und es ist lediglich die Folge ihrer öffentlichen und gemeinnüßigen Bestimmung, daß sie ohne Anspruch auf mehr als ein ihrem besonderen Betriebsbedürsnis entsprechendes Eigenleben sich in Form und Sache dem höheren allgemein kommunalen Interesse unterzuordnen hat.

Damit ist auch für die Frage der Organisationssorm des kommunalen Bersorgungsunternehmens das entscheidende sachliche Ersordernis sestgestellt. Selbst das stark ins Finanzielle abgebogene Bersorgungsprinzip mit der Berlagerung der gemeinwirtschaftlichen Bestimmung des Bersorgungsunterenehmens auf das tarispolitische Gebiet sett eine sormal möglichst unmittels bare Beherrschung der Betriebssührung durch die sür die Gesamtpolitik der Gemeinde zuständigen öfsentlicherechtlichen Berwaltungsorgane voraus. Jede Abirrung aber von der Regiesorm bedeutet hier nichts anderes als unrationelle Einschaltung wesenssremder Widerstände, die sich die Gemeinde in Zeiten wie der gegenwärtigen, die eine Sammlung aller Neserven und eine starke zentrale Beeinslussung des gesamten kommunalen Berwaltungs- und Birtschaftsbereichs ersordert, nicht leisten kann. Das große Ziel der Sanierung der Kommunen wird nicht zulest davon abhängen, daß sie ihre Unterenehmen, die zu leicht vergessen, daß sie nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel sein können, unter den vollen Einsluß der Gemeindeverwaltung zurücksolen.

# III. Die besonderen Wirtschaftsbedingungen der Versorgungsbetriebe.

Ein unbefangenes Urteil über die kommunale Bersorgungswirtsschaft hätte zunächst festzustellen, daß diese, ganz abgesehen von ihrer gemeinnützigen öffentlichen Zielsetzung, auch rein betriebswirtschaftslich gesehen, Besonderheiten ausweisen, die sie von dem Normalthy des privaten Wirtschaftsunternehmens, wie er gern als Muster und Maßstab gegenüber gestellt wird, grundlegend unterscheiden. Dahin gehört zunächst die Produktion für einen beschränkten, örtlich und zeitlich weitgehend bestimmten und dort, wo Gas- und Eltwerk sich in einer

Hand befinden und die gegenseitige Tarifabstimmung den Konsum in eine beabsichtigte Richtung birigieren läßt (3. B. Gas ober Strom für Roch= und Heizzwecke), sogar bestimmbaren Markt. Die größere über= sehbarkeit der Absahmöglichkeit gegenüber einem für einen anonhmen und wechselnden Absattreis produzierenden Wirtschaftszweig reduziert ebenso wie die völlige Ausschaltung des spekulativen Gle= ments das Investititionsrifiko auf ein Minimum. Dag die Bersorgungsbetriebe in teilweiser Monopolstellung einen Güterbedarf von der Primitivität der Wasser-, Gas- und Stromversorgung zu decken haben, sichert ihnen eine außerordentliche Stetigkeit und läßt Kon= junkturschwankungen in bedeutenderem Umfange eigentlich nur an der Peripherie des Stromgeschäftes aufkommen. So hat die gegenwärtige Wirtschaftskrisis den Wasser- und Gasberbrauch (wo dieser nicht stark gewerblichen Einschlag ausweist) noch weniger berührt, das Stromgeschäft aber mit erheblicheren Rückschlägen nur auf der Seite des industriellen Bedarfs getroffen. Da die technischen Bedingungen der Bersorgungsbetriebe eine Borratswirtschaft und Lagerhaltung in irgendwelchem ins Gewicht fallenden Ausmaße nicht ermöglichen, scheidet auch das für die Privatwirtschaft gerade in der Gegenwart akute Problem der betrieblichen Kapitalbindung aus.

Kaum anders liegen die Berhältnisse auf der Vertriedsseite, wo die so ganz unkausmännische Bezeichnung als "Berteilung" schon auf die betriebliche Eigenart hindeutet. Neben dem konkurrenzwirtsschaftlich beeinflußten Großkonsum und dem Nebenproduktengeschäft im Gaswerk hat das monopolistische Hauptgebiet so sehr den Charakter eines einfachen Verteilungsvorganges, daß sich seine Schematisierung und instruktionelle Behandlung nach Art mehr verwaltungsmäßiger, auf individuelle Kundenbehandlung verzichtender Geschäftssührung zwangsläusig ergibt. Die übersehbarkeit und verhältnissmäßige Konstanz des Marktes gestatten zudem weitgehende und rechtzeitige Orientierung. Fälle notwendiger Augenblicksentscheidung sind praktisch kaum denkbar.

Wenn man aus dieser "Ruhe des Monopols" Schlußsolgerungen auf Verknöcherung des personellen Apparats und mangelnde Elastizität seiner Arbeitsmethoden ziehen will, dann trifft dies auf jegsliche Art von Monopolverwaltung, die privatwirtschaftliche nicht minder zu. In der Tat liegen auch die Gesahren für eine rationelle und verantwortliche Betriebssührung anderswo und außerhalb des

Betriebes. Wenn etwas einschläfernd auf das wirtschaftliche Gewissen der Betriebsleitung einzuwirken geeignet ist, so ist es die Möglichskeit einer in gewissem Umfange noch willkürlichen Steigerung der Einnahmen, die von jeder Betriebssünde durch das bequeme Mittel der Tariserhöhung absolviert. Diese theoretisch unbegrenzte Einnahmeschance ist aber nicht lediglich Ausssuh des Monopols, dessen private Ausnuhung zum mindesten an der Wuchergrenze endete, sondern Folge des Hereinspielens öffentlicher Steuersunktion, die die privaterchtliche Preisbildung durchkreuzt und dem Abnehmer auch eine unsangemessene Tarishöhe tragbar erscheinen läßt, weil es ihm lehten Endes gleichgültig sein kann, in welcher Form er seine Kommunalsabgaben entrichtet.

Fällt auch das konkurrenzwirtschaftliche Gebiet aus diesem Monospolschema heraus, so doch nicht derart, daß nicht auch hier weitgehende Risikobeschränkung möglich wäre. So kann beispielsweise das Rebensproduktengeschäft in seinem wichtigsten Teilgebiet, dem Koksvertrieb, durch Verbindung mit dem Gaskoksshndikat weitgehend örtlicher Dissposition und speziellem Risiko entzogen werden.

Bleibt als wirklich spekulative Tätigkeit im wesentlichen die Beschaffung der Betriebsmaterialien, insbesondere der Kohleneinkauf. Sier, wo der Privatwirtschaft durchaus gleichgerichtete Betätigung bor= liegt, ist es selbstverständlich, daß die Möglichkeit raschen, auf wenige, wenn nicht auf einen Ropf gestellten Entschlusses gewährleistet sein muß. Wenn auf dem Gebiete der Auftrags= und Lieferungserteilung sich unrationelle Einflüffe geltend machen, so sind es die besonderen Bergebungsbestimmungen, durch die die öffentliche Sand gerade im Intereffe der Wirtschaft an der letten rucksichtslosen Ronjunkturausnutung künstlich behindert wird. Es ist eine in der kommunalen Prazis nicht seltene Erscheinung, daß der Gemeinde gegenüber höhere Preise ge= fordert werden mit der Begründung, daß sie aus allgemeinen Steuer= mitteln wirtschafte und deshalb eine Gleichbehandlung mit einem privaten Kunden nicht erwarten könne. Das System der besonderen "Be= hördenpreise" und die darin liegende Spekulation auf die wirtschaft= liche Unerfahrenheit, Bequemlichkeit oder Großzügigkeit des Berwaltungsbeamten kann nur unter dem vielgeschmähten bürokratischen Instanzenzug Früchte tragen.

Das führt zu der Frage der Trennbarkeit des Bereiches der hoheit= lichen und geschäftlichen Maßnahmen der Gemeinde, deren Ber= quickung gerade bei der Verwaltungsunternehmung naheliegend ersscheint. Die Verselbständigung der engeren Betriebsführung schaltet indes die Gesahr einer gegenseitigen Beeinflussung so sehr aus, daß sich öffentlicherechtliche und pridatrechtliche Sphäre höchstens in dem zentralisierten Kassens und Rechnungswesen (Forderungsaufrechnung z. B.) berühren.

# IV. Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung.

Das reine Berwaltungsunternehmen war als die für Einrichtungen polizeiverwaltungsmäßigen Charakters selbstverständliche Berwalztungsform auch die für die Bersorgungsbetriebe historisch gegebene, die technisch lediglich einen Annex der Straßenz und Bauberwaltung darzustellen schienen. Ursprünglich nicht nur dem Namen, sondern der Aufgabe entsprechend öffentliche "Anstalten", sind sie erst in dem Maße ihres von Gewinnabsichten geleiteten Eindringens in den privaten Markt zu Erwerbsunternehmungen herangewachsen. Mit diesem Eintritt in die Berkehrswirtschaft erst begab sich die Gemeinde auf Neusland, wo sich die Frage der Anpassung der Betriebssorm an etwa dersänderte wirtschaftliche Zwecksetung stellen mußte.

Jeglicher Einbruch in das verwaltungsmäßige Wirtschaftssystem, das die Wahrung der öffentlichen Interessen durch die Organe des Gemeinwesens am unmittelbarften und vollkommensten gestattet, be= deutet irgendwie Berzicht auf die Grundidee der öffentlichen Dienst= leistung zugunsten mehr privatwirtschaftlich gerichteter Gewinnwirt= schaft. Wenn auch das Vordringen fiskalischer Gesichtspunkte gemeinnütige Zielstrebungen nicht gänzlich auszuschließen braucht, jo set doch jede Abwandlung von der Ausgangsform der Regie bis zur reinen Vermögensberwaltung eine grundfätliche Underung des Verforgungs= prinzips, also eine Neuformulierung des öffentlichen Interesses an der Versorgungswirtschaft voraus. Wobei man sich darüber klar sein muß, daß mit fiskalischen 3weden allein die öffentliche Wirtschafts= betätigung auf die Dauer sich nicht wird begründen laisen. So sehr es auch den Unschein haben mag, als hätten die Berjorgungsbetriebe ihren ursprünglichen Sinn verloren, so sicher ist, daß er sich lediglich von der technisch=wirtschaftlichen Gewährleistung der Bersorgung zu preis- und tarifmäßig gerechter Berteilung berschoben hat. Das Schwergewicht des öffentlichen Interesses liegt gegenwärtig in der

Tarifpolitik, die heutige Rechtfertigung der Regieform aber in der Tatsache, daß Tarifpolitik praktisch Steuerpolitik ist, die grundsätzlich und bei ihrer im Rahmen des gemeindlichen Saushaltbedarfs steigenden Bedeutung Angelegenheit von Instanzen sein muß, die mit der vollen Berantwortlichkeit öffentlicher Körperschaften umkleidet sind. Theorie und Brazis der kommunalen Betriebswirtschaft haben sich im Zeitalter der formalen Reformen vielfach an Nebendingen und Außerlichkeiten orientiert. Gine solche Außerlichkeit ist, soweit in ihr nicht eine verschiedene Grundeinstellung zur kommunalen Birtichaft zum Ausdruck kommt, auch die Frage der Organisationsform zum mindesten in ihrer theoretischen überspitzung. Abgesehen davon, daß Formberänderungen, das haben berschiedentliche Vergesellschaftungen bewiesen, zwar einige Buchungskünste, aber keine neue Wirtschafts= kunst bedeuten, also in keiner Beise eine innere Bandlung der Birt= schaftsführung verbürgen, ist anzumerken, daß die tatsächliche Betriebsgestaltung der verschiedensten Organisationsformen sich bei weitem nicht in dem Mage unterscheidet, wie es die Verschiedenheit der Firmierung erwarten lassen könnte. Die Bedürfnisse der täglichen Praxis pflegen sich hier wie anderswo über starre Rechtskonstruktionen leicht hinwegzuseten. Zeigt doch auch ein Vergleich der ein= zelnen Stadtverfassungeshiteme bon dem demokratischsten bis zu dem absolutistischsten in ihrer tatsächlichen übung eine durch die verschiedensten Mittel, besonders das der Bevollmächtigung, erzielte weit= gehende Angleichung in der Praxis. So wenig deshalb das privatgesellschaftliche Kleid einer gemeindlichen Unternehmung für den Geist ihrer Betriebsführung zeugt, so sicher ift, daß der Regiebetrieb der mit dem Wachstum seiner Bedeutung und der Differenzierung seiner Aufgaben geschaffenen Situation im Aufbau des Apparates wie in der Gliederung seiner Funktionen sich unter der Sand automatisch angepaßt hat. An Stelle der schematischen Zuständigkeitsverteilung der politischen Stadtverfassung ist ein wohl ausgewogenes System gegenseitiger Bevollmächtigung der einzelnen Instanzen getreten, in dem das engere Betriebsinteresse von dem allgemein kommunalpoliti= schen abgegrenzt und für beide durchaus trennbaren Arbeitsgebiete eine zwedentsprechende Form der Leitung gefunden ist.

Die Aritik des Regiebetriebes, soweit sie sich gegen ein verswaltungsmäßiges Schema richtet, trifft deshalb den heutigen Regiesbetrieb kaum mehr. Soweit verwaltungsmäßige Formen noch eins

greifen, sind sie zur Wahrung der öffentlichen Interessen unentbehrslich und bei der wirtschaftlichen Eigenart der Bersorgungsbetriebe auch vom Standpunkte der reinen Betriebsführung erträglich.

Die Kampfargumente der Wirtschaft gegen die Regie muten gerade heute um so feltsamer an, als sie sich im wesentlichen gegen Erscheinungen wenden, die von der Privatwirtschaft selbst als fortschrittliche Wirtschaftstendenzen des kapitalistischen Systems gefördert werden. Die Wirtschaft stößt sich an der beamtenmäßigen Wirtschaft der öffentlichen Sand in einer Zeit, wo sie selbst in höchstem Mage verbeamtet ist, wo sich die Initiative der freien Unternehmertätigkeit auf der ganzen Linie unter die Fittiche eines die gesamte freie Wirt= schaft umspannenden Wirtschaftsbeamtenums geflüchtet hat. Dag die Bürokratisierung kein einseitiges Attribut und Borrecht behörd= licher Tätigkeit, sondern ein technisches Größenproblem ist, das in gleichem Maße für wirtschaftende wie für verwaltende Betätigung gilt und überall da sich zwangsläufig herausbildet, wo der Umfang des Betriebes ihn für den einzelnen Verantwortlichen nicht mehr über= sehbar werden läßt, beweist die Riesenbürokratie der großen Wirt= schaftskonzerne. So sehr diese Entwicklung von außen her gefördert wurde durch das ftarke Unlehnungsbedürfnis an die öffentliche Sand, wie es am prägnantesten in der weitgehenden Risikvabwälzung aller Birtschaftszweige auf den heutigen Wohlfahrtsstaat zum Ausdruck kommt, tatsächlich bedeutet doch diese in allen möglichen Einzel= erscheinungen zutage tretende freiwillige Bindung der kapitalistischen Wirtschaft eine weitgebende Annäherung an öffentlich=rechtliche Wirt= schaftsformen. Auf der anderen Seite hat die öffentliche Wirtschaft durch die Rrisenjahre der Rriegs= und Nachkriegszeit geläutert, sich den Unternehmungsgeist der Privatwirtschaft zu eigen gemacht, wie wiederum die Rlagen über die "Experimente" der Gemeinden be= weisen.

Daß die Verwaltung fremden Vermögens und die persönliche Unbeteiligtheit an dem Wirtschaftsersolge besondere Anforderungen an die Sorgfalt und Verantwortlichkeit der Betriebsleitung stellt, bedarf keiner weiteren Ausführung. Aber auch das ist kein Sonderproblem der öffentlichen Wirtschaft, sondern der Wirtschaft überhaupt, wie einzelne symptomatische Erscheinungen in der privaten Bank- und Industriewirtschaft gerade heute wieder zur Genüge bekunden. Auch die Privatgesellschaft wirtschaftet mit fremdem Gelde, und ihr Risiko tragen die verantwortlichen Leiter so wenig wie beim öffentslichen Betrieb. Schließlich aber geht in einem Staate, dessen Fürsorge alle Wirtschaftskreise ohne Ausnahme gleichermaßen in Anspruch nehmen, alle wirtschaftliche Gesahr mehr oder weniger deutlich zu Lasten der Allgemeinheit.

3m übrigen haben die Gemeindebetriebe den Rationalisierungs= prozeß der Gesamtwirtschaft in ihrem Bereiche teils aus überzeugung, teils aus mehr äußerlicher Solidarität, jedenfalls aber mit mehr Selbstkritik mitgemacht, soweit er fich auf innere Betriebereformen, wie Selbstkostenkontrolle, Mechanisierung usw., bezog. schränkung auf den örtlichen Markt und die Möglichkeit einer annähernden Bedarfsschätzung, nicht zulett aber der Mangel an dem erforderlichen Kapital bewahrte die Gemeinden vor den Fehlinvesti= tutionen, in denen die privatwirtschaftliche Rationalisierung Krönung und Ende fand. Allzu rasch haben auch die Städte in ihren Wohlfahrtsetats die Rehrseite dieser arbeitsvarenden Betriebsmethoden verspürt, um zu erkennen, daß bieles, was bom Standpunkte des Bribat= betriebes rentabel erscheint, für die Gemeinde als gleichzeitigen Für= sorgeträger eine andere Rechnung ergibt. Soweit indes die neuen Me= thoden eine kalkulationsmäßige Durchleuchtung der Betriebsborgänge zum Ziele haben, sind sie bei der Eigenart des Versorgungsbetriebes für den unter Tarifrecht stehenden Teil der Wirtschaft von fehr viel geringerer Bedeutung.

Revisions= und Kontrollmaßnahmen sind an sich schon dem Berwaltungsbetriebe mehr eigentümlich als der privaten Unternehmung. Wenn die Gemeindeverbände neuerdings diese Revision nach der technisch=wirtschaftlichen Seite durch besondere Prüsstellen ergänzt sehen wollen, so sind derartige Einrichtungen im Interesse des Anssehens und des Kredits der öffentlichen Wirtschaft in erster Linie psychologisch bedingt. Sin bedeutsamer Ersolg bliebe ihnen vorbeshalten, wenn es gelänge, über diese Zentralstelle brauchbare Unterlagen für zwischenörtliche Betriebsvergleiche zu gewinnen. Ihr praktisches Wirtungsbereich wird allerdings insoweit stets auf das kleinere konkurrenzwirtschaftliche Gebiet der Versorgungsbetriebe beschränkt bleiben, als ihre Zuständigkeit selbstverständlich dort endet, wo das außerbetriebliche öffentliche Interesse in seiner jeweiligen besondern lokalen Prägung beginnt.

## 1. Die Zuständigkeitsverteilung.

Die technisch wirtschaftliche Sonderart des kommunalen Bersforgungsbetriebes muß im Auge behalten werden, wenn man prüft, inwieweit der öffentliche Berwaltungsapparat, wie er den Regiebetrieb im wesentlichen beherrscht, zu wirtschaftlichen Betriebsdispositionen geeignet ist. Die an Hand privater Unternehmungsformen orientierte und messende Kritik spricht von der Schwerfälligkeit des büroskratischen Mechanismus, von der Hemmung der Entschlußfähigkeit der Leitung durch eine Unzahl "unsachverständiger" Instanzen und der daraus resultierenden mangelnden Schlagsertigkeit für etwa notwendige Konjunkturausnutzung, schließlich von den dem Betriebsbedürsnis zuwiderlausenden Methoden bürokratischer Personalpositik (Besoldungssichema) und anderen Unzulänglichkeiten mehr.

Es ist deshalb erforderlich, die Zuständigkeitsverteilung in der Rolle klarzustellen, die den einzelnen an dem Schicksal des Betriebes beteiligten Instanzen verfassungsmäßig und, was wichtiger ist, praktisch zukommt. Un der Betriebsleitung beteiligt find in der Regie folgende Stellen: Direktion, Dezernent, Rommission, Magistrat und Stadtberordnetenbersammlung. Die Teilung der Funktionen er= gibt fich im großen aus Besichtspunkten, wie fie fich einmal nach dem isoliert betrachteten internen Betriebsbedürfnis, zum andern nach dem Wesen des Betriebes als Mittel der allgemeinen Kommunalpolitik ein= deutig scheiden. Als Exponent des engeren Betriebsbedürfnisses er= scheint die Werksdirektion, während die Vertretung der übergeord= neten gesamtkommunalen Interessen im wesentlichen dem Magistrat als dem gemeindlichen Verwaltungsorgan vorbehalten ift. Zwischen diesen beiden Volen ist als vermittelndes Organ die Fachkommission mit dem Dezernenten als Vorsitenden eingeschaltet, die als Aufsichtsinstanz der Betriebsleitung und vorbereitende Instanz für Magistrat und Stadtverordnetenkollegium zunächst und in erster Linie zu einem Interessenausgleich zwischen dem rein betrieblichen und dem oft anders weisenden kommunalen Bedürfnis berufen ift.

Die Arbeitsteilung gestaltet sich danach zwischen den Einzelstellen in der Form eines phramidenartigen Ausbaus, der das quantitative Hauptmaß der Arbeit und damit das Schwergewicht im Bereiche der reinen Betriebsfragen der Direktion als Basis zuweist, während in der Spize dem Magistrat (seltener dem Stadtverordnetenkollegium)

die wenigen, aber um so bedeutsameren Entscheidungen über die letten finanziellen Dispositionen in der Werkspolitik (Vermögensverwaltung, Tarifpolitik usw.) zufallen.

Dieses Instanzenschema des Regiebetriebes mit seiner wesentslichen Dreiteilung, die unter dem Einkammerspstem und bei Perssonalunion des Dezernenten und Direktors ganz klar in Erscheinung tritt, entspricht völlig dem Ausbau der privatrechtlichen Gesellschaft, die mit derselben Jahl von Organen Betriebe ausstattet, deren Ausgabe durch das rein erwerdswirtschaftliche Prinzip eindeutig umschrieben ist, während die Berwaltung des öffentlichen Betriebes durch dessen Doppelgesicht als gleichzeitig kommunalpolitisches Instrument notwendigerweise kompliziert ist.

Auch die Entwicklung der privaten Gesellschaft in der Richtung einer zunehmenden Ginflufftarkung des Mittelorgans, wie fie der Aufsichtsrat auf Rosten der Generalbertretung der Aktionäre in einem durchaus ungefunden Ausmaße durchgemacht hat, findet eine Parallele in der kommunalen Brazis, die, ohne die restlose Ausschaltung der Stadtvertretung, jedenfalls aber das Schwergewicht der laufenden Betriebsführung ebenfalls in die Mittelinstanz der Fachkommission verlegt hat. Das ist in zunehmendem Maße als Gebot des praktischen Be= dürfnisses auf dem Wege der haushaltmäßigen Bevollmächtigung auch dort erfolgt, wo man auf besondere ortsstatutarische Umschreibung der Zuständigkeit dieser verselbständigten Deputationen und deren generelle Ermächtigung verzichtet. Vielleicht liegt folche starre Abgrenzung gar nicht im Interesse der Glastizität und Einheitlichkeit der Kommunalpolitik, da sie besonders in kritischen Zeiten eine leichte und rasche Anpassung auch der Kommissionsbefugnisse an das kommunal= politisch wünschenswerte und erträgliche Maß von Selbständigkeit erschwert.

# a) Die Instanzen der Betriebsführung.

In der heutigen organischen Gewaltenverteilung der innerlich befreiten Regie soll die Betriebsleitung über ein Maß von Unabhängigsteit versügen, das sie in den Stand setzt, die Angelegenheiten der lausenden Betriebsführung in eigener Berantwortlichkeit zu besorgen. Das ersorderliche Maß von Autonomie ist also durch das jeweilige Bedürfnis des Betriebes bestimmt. Das bedeutet die Alleinherrschaft der Betriebsleitung im Bereiche der technischen und erwerdswirtschaftslichen Sphäre und darüber hinaus in Angelegenheiten, die sich zu kols

legialer und parlamentarischer Entscheidung ihrer Natur nach nicht eignen.

Im einzelnen umfaßt danach die Zuständigkeit der Direktion die gesamte technische und wirtschaftliche Betriebsleitung, die Vertretung der Werke nach außen im Rahmen der laufenden Geschäfte, den selbsständigen Materialeinkauf, soweit er freihändig erfolgen muß (z. B. Kohleneinkauf), die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen in einer betragsmäßig bestimmten Grenze, völlige Unabhängigkeit im Nebensproduktengeschäft, soweit nicht langjährige Vindungen eingegangen werden und Selbständigkeit im Rahmen des vertragsmäßigen Verskaufes (Großabnahme), soweit der übliche Rahmen gewahrt wird.

Die nachfolgende Geschäftsanweisung aus dem Jahre 1919 gibt mit ihrer möglichst unbestimmten Fassung daher nur ein schwaches Bild der tatsächlichen Machtfülle der Direktion (im Auszug).

#### § 1.

"Dem Direktor liegt die gesamte Leitung der städtischen Licht= und Wasserwerke ob. Er hat die ihm durch diese Geschäftsanweisung zusgewiesenen oder durch besonderen Auftrag des Magistratsdezernenten aufgetragenen Geschäfte unter eigener Berantwortung und unter Beachtung der Beschlüsse der Licht= und Wasserkommission, des Magistzrats sowie der städtischen Kollegien zu erledigen und für eine geordnete und pünktliche Geschäftsführung zu sorgen.

#### § 2.

Der Geschäftskreis des Direktors umfaßt

- a) die Leitung des Betriebes, d. h. der gesamten auf die Bereitsftellung von Elektrizität, Gas und Basser und den Gewinn der Nebenerzeugnisse gerichteten Tätigkeit;
- b) den Vorschlag der Entwurfsarbeiten aller Neu- und Umbauten sowie aller Reparaturarbeiten auf den Werken;
- c) die selbständige Vergebung von Leistungen und Lieferungen, wenn der einmalige oder Jahresbedarf den Betrag von 2000 KM. nicht übersteigt;
- d) die Einstellung und Entlassung der Arbeiter unter Beachtung der bestehenden Bestimmungen;
- e) die Bearbeitung aller grundsätlichen Angelegenheiten betr. den Absat von Gas, Wasser und Elektrizität;

- f) den Berkauf von Altmaterialien und ähnlichen Gegenständen, deren Beräußerung im Betriebsinteresse liegt;
- g) die Aufstellung des Etatentwurfs und des Berwaltungsberichts nehft Bilanz über die Ergebnisse des abgelaufenen Geschäftsjahres.

#### § 4.

Der Direktor hat die Bustimmung des Dezernenten einzuholen:

- a) bei denjenigen Angelegenheiten, die der Dezernent durch einen Bermerk dazu bestimmt;
- b) bei denjenigen Sachen, bei denen der Direktor die Zustimmung für notwendig oder wünschenswert hält;
- c) bei Generalien oder Organisationssachen und anderen Sachen von grundfäglicher Bedeutung.

Der Direktor ist verpflichtet, dem Dezernenten von allen wichtigen Borkommnissen im Betriebe und in der Verwaltung der Werke unaufgefordert Mitteilung zu machen.

#### § 6.

Der Direktor ist berechtigt, innerhalb der Grenzen dieser Geschäfts= anweisung die Stadt zu vertreten.

#### § 7.

Der Direktor ist befugt, die im Bereich der Licht- und Wasserwerke berfassungsmäßig genehmigten Ausgaben vorläufig anzuweisen."

Darüber hinaus obliegt der Direktion die Borbereitung der Entsicheidung der höheren Instanzen, denen der Direktor teils mit besichließender (Kommission), teils mit beratender Stimme (Magistrat) angehört. Damit ist der Werksleiter auf dem eigentlichen Betrießsgebiete und in der Sphäre, in der allein für die unmittelbare Ausewirkung wirtschaftlichen Führertalentes Raum ist, mit einer Unabshängigkeit ausgestattet, die der des Borstandes einer Gesellschaft kaum etwas nachgibt. Wenn die an sich erforderliche Handlungsfreiheit für den Betriebsleiter hier und da in dem wünschenswerten Umfange sich noch nicht durchgesetzt hat, so ist es jedenfalls nicht das Schema, das dem entgegensteht, sondern der Umstand, daß es schließlich unter jeder Verwaltungsform das persönliche Format des Betriebsleiters und das darauf begründete Vertrauen seines Arbeitgebers ist, das letzten Endes

die Grenzen seiner Vollmacht enger oder weiter steckt. Wobei seitens der Stadtverwaltungen nicht immer unbegründete Befürchtungen mitsspielen, daß vor allem die technische Betriebsleitung ihre Tätigkeit — Ersahrungen solcher Art mit Technikern sind nicht selten — allzu leicht durch ein besonderes persönliches Geltungs und Reklamebedürfnis, wie es sich gern in technischen Experimenten auszuwirken pflegt, auf Rosten sparsamer Betriebsführung mit beeinflussen läßt.

Sicherlich ist der rechtliche Unterbau der Position des Regiedirektors in der Regel nicht übermäßig stark, dafür sollte ein Außgleich in seiner sachlichen Überlegenheit liegen, die sich je nach der
Persönlichkeit des Leiters (und seiner Gegenspieler) darin äußert, daß
er sich praktisch selbst sein Reich erobert. Auch hier ist es vielleicht
richtiger, statt starre Zuständigkeitsgrenzen aufzurichten, den Außgleich
dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen.

Wenn tropdem das Regiefhstem von dem Leiter fo fehr als Feffel empfunden wird, daß vielerorts bornehmlich seine persönlichen Emanzi= pationsbestrebungen den Vergesellschaftungsprozeß entscheidend gefördert haben, so liegen auch dafür die tieferen Gründe nicht in der Organisa= tionsform und ihren hemmniffen, die einen genügend selbstjicheren Direktor den parlamentarischen Hürdenlauf nicht scheuen ließen, als immer wieder darin, daß der Leiter nach feiner pflichtgemäßen Ginstellung erwerbswirtschaftlich vorgeht und in den allgemein kommunal= politischen Interessen nur störende Einflüsse zu sehen vermag, die dazu geeignet sind, das Betriebsergebnis, für das er nach anderen Besichts= punkten verantwortlich ist, zu beeinträchtigen. Es ist kein Zweifel, daß die Zwiespältigkeit der Zielsetzung des Kommunalbetriebes und der Mangel an Geradlinigkeit gerade der allgemeinen kommunalpoli= tischen Tendenzen, wie sie in der Versorgungswirtschaft verfolgt werden, an die Anvassungsfähigkeit des Betriebsleiters starke Unsprüche stellen und daß umgekehrt der Erfolg angesichts der vielfachen Interessenüberschneidung in hohem Mage von der Persönlichkeit des Leiters abhängig ift.

Eine nicht zu unterschätzende Behinderung des Leiters liegt dabei in seiner relativen Einflußlosigkeit auf die Wahl seiner engeren und weiteren Mitarbeiter, die ihm vom Magistrat beigegeben und entzogen werden. Nicht nur, daß die Homogenität des Personalbestandes das durch leidet, daß der Direktor von der Verantwortung für die ihm unterstellten Betriebsangehörigen frei wird, bedenklicher ist, daß er Schriften 176. I.

auf diesem Wege das Personal niemals völlig in die Hand bekommt. Die Berhältnisse werden um so schwieriger, je mehr es sich allenfalls noch um beamtetes Personal handelt, das in dem nichtbeamteten Direktor kaum mehr als eine vorübergehende Erscheinung zu sehen braucht.

Eine reichlich oberflächliche Formulierung hat das Problem der Regiedirektion zugespitzt in einem Kampf des Technikers gegen den Juristen als das Shmbol minderen Sachberständnisses. Daran ist richtig, daß die Position des Werkleiters jedenfalls um jo unangreifsbarer sein wird, je mehr er sich auf das Gebiet seiner unbestrittenen sachlichen Kompetenz beschränkt und Grenzstreitigkeiten meidet, bei denen er nach dem verfassungsmäßigen Krästeverhältnis unterliegen muß.

Auf der aus zwei Magistratsmitgliedern, fünf Stadtverordneten und dem Werksdirektor bestehenden, mit der Verwaltung der Betriebe betrauten Werkskommision und ihren zur selbständigen Erledigung besonders diskret zu behandelnder Geschäfte (Einkauf) bestellten noch kleineren (dreiköpfigen) Ausschüffen liegt ähnlich dem Aufsichtsrat der Gesellschaft das Schwergewicht der Betriebsführung. Die Grundlage ihrer Tätigkeit ift eine weitgehende Saushaltvollmacht, die ihr unter eigener Berantwortlichkeit die Bewirtschaftung der Ausgabenseite des Etats mit Ausnahme der extraordinären (Anleihe=)Auswendungen überläßt. Sie verfügt nicht nur über Mittel für etatmäßig vorgesehene Berwendung, sondern (meist zusammen mit dem Magistrat) auch über aus normalen Abschreibungen und besonderen Rücklagen ge= schaffenen Fondsbestände. Da die Schwierigkeit des Geldmarktes heute zu weitgehender Selbstfinanzierung aus laufenden Mitteln zwingt, mithin auch sachlich außerordentlicher Aufwand von ihrer formalen Zuständigkeit umfaßt würde in einem Augenblick, wo gerade schärffte finanzielle Disposition in der Gesamtverwaltung erforderlich ist, scheint eher eine vorübergehende Einschränkung der Rommiffionszuständigkeit vertretbar in der Richtung, daß ihre Selbständigkeit auf den sich durch den laufenden Betrieb ergebenden Zwangsaufwand beschränkt würde.

Soweit die Kommissionsvollmacht in Ergänzung der Besugnisse der Direktion (Auftrag und Lieferungsvergebung, Genehmigung von — regelwidrigen — Lieferverträgen usw.) Entscheidungen der laufenden Betriebssührung umfaßt, ist für den Ersolg ihrer Tätigkeit wesentslich die grundsäkliche Auffassung ihrer Aufgabe. Es ist nun eine alte

und allgemeine Erfahrung, daß die Psyche der Kommission sich stark nach ihrem jeweiligen Arbeitskreis wandelt. Es ist nicht nur die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Tagung, die das Gesicht eines Gremiums von der lauten Parlamentediskuffion über alle Schattierungen zur stillen Sachberatung verändert, es ist vor allem die Konfretheit und Nüchternheit des Gegenstandes und der graufam regiftrierte Migerfolg oder Erfolg, der diese Werkskommiffionen zu einer für den Politiker überraschend fachlichen Ginstellung zwingt. Das Gefühl besonders sichtbarer Verantwortung und das Bewußtsein einer gewissen, aus der laufenden Befassung mit den Werksangelegenheiten entspringenden fachlichen überlegenheit gegenüber den nur gelegent= lich angerufenen übrigen Instanzen pflegt in diesen Betriebskommis= sionen ein so starkes Eigenleben zu entwickeln, daß gerade gegen eine übersteigerung solchen Rommissionsegoismus, der bei Betriebskom= missionen stark erwerbswirtschaftlich auf die Erzielung möglichst günstiger Abschlüsse abgestellt ist, vielfach Widerstände eingeschaltet werden muffen. Wie fehr die Beschäftigung in der Leitung öffentlicher Unternehmungen den Stadtparlamentarier von seinem beschworenen Bahlprogramm abzuloden geneigt ist, zeigt sich ständig an den Schwierigkeiten, denen die kommissionsangehörigen Stadtverordneten begegnen, wenn es gilt, sich vor ihren weniger speziell eingestellten Fraktionen zu rechtfertigen.

Wie sich bereits in der Zuständigkeit der Werkskommission betrieb= liche und allgemein kommunale Aufgaben vereinen, so weist die Rolle des Dezernenten, wenn er auch, seinen persönlichen Vollmachten entsprechend, zu den Betriebsinftangen zu rechnen ift, bereits ftark zu ben Organen des öffentlichen Interesses hinüber. Als dem Magistrats= vertreter obliegt ihm die Betriebsaufsicht wesentlich im Sinne der allgemein kommunalpolitischen Interessenwahrung. Er ist der Berbindungsmann zwischen den eigentlichen Betriebsinftanzen, wozu nach ihrer sachlichen Neigung auch die Fachkommission gehört, und den Organen der politischen Verwaltung, die einen Teil ihrer über= wachungsfunktionen auf ihn übertragen haben. Dazu ist er der parlamentarisch verantwortliche Vertreter der Werke gegenüber den städti= ichen Instanzen. Es liegt im Befen seiner Stellung, daß eine aufzählende Wiedergabe seiner Aufgaben unmöglich ift. Die Beitläufig= keit und Unbestimmtheit seiner Vollmachten führt dazu, daß das Maß des aktiven Eingriffs des Dezernenten in die Betriebsgeschäfte nach Eignung und Neigung sehr verschieden ist, wobei ihm ebensooft eine weise Enthaltsamkeit nicht weniger zum Ruhme gereichen sollte, als zu anderer Zeit eine positive Betätigung in der eigentlichen Betrießeleitung. Praktisch hat dem Dezernenten die Entwicklung der Verhältnisse in der Regel die Verantwortlichkeit für die Finanzpolitik der Betriebe in der Rolle einer Art detachierten Finanzdezernenten und die Bearbeitung der in den Areis der allgemeinen Kommunalpolitik wesentlich hineinragenden Fragen der Organisation, der überlokalen Zusammenschlüsse usw. aufgebürdet. Der Erfolg seiner Tätigkeit hängt davon ab, inwieweit es seiner Vermittlung gelingt, zwischen den zeitweise widerstreitenden Interessen des Betriebes und der allgemeinen Kommunalpolitik einen vernünftigen Ausgleich zu finden.

# b) Die Instanzen des allgemeinen kommunalen Interesses.

Der Magistrat als weitere Station in der Richtung abnehmender Sachkenntnis in betriebsgeschäftlichen Angelegenheiten beschränkt sich richtigerweise auf die Verfügung über die ohne besondere Zweckbindung im einzelnen für Erneuerungs= und Erweiterungszwecke verfügbaren Fondsmittel. Die Ginsicht davon, daß Betriebswirtschaft auch innerhalb der Kommunalverwaltung ein Ding an sich ist, dessen voll= kommene Beherrschung eine dauernde Beschäftigung damit voraussett, hat die Magistratstätigkeit im wesentlichen auf den finanziellen Kern, das betriebliche Kapitalproblem, festgelegt. Dabei sucht er gleichzeitig in Betriebsangelegenheiten von allgemeiner Bedeutung den Standpunkt des öffentlichen Interesses zur Geltung zu bringen. Vor Zeiten bedeutsame Probleme, wie das der Errichtung einer Straßenlaterne vor dem Sause eines Ratsmitgliedes und das der Ausstattung der Gelderheber mit einer sie als Amtsperson kennzeichnenden Dienstmüße, sind in der Tat seit einigen Jahren durch die Sorge um Wichtigeres, nicht zulett die Frage der Rettung der Gemeindewirtschaft überhaupt, ver= drängt.

Die praktische Einflußnahme der Stadtverordneten in den Stadtskollegien, also dem primären Willensorgan der Gemeinde, erschöpft sich in normalen Zeiten bei der Haushaltsestsetzung und dies so gründslich, daß im Laufe des Betriebsjahres ein Bedarf nach einer weiteren Generalversammlung normalerweise kaum vorliegt. Die Stadtkollegien erteilen mit dem Etat durch stille Delegation den übrigen Stellen

Bollmacht zur Berwendung der ordinären wie zur Aufnahme von Ansleihemitteln, soweit das außerordentliche Jahresprogramm, was im allgemeinen möglich ist, spruchreif vorgelegt werden kann. Eine Nachslese durch Beschlüsse während des Jahres ist nur für unvorhergesehene Hälle notwendig, deren Erledigung aber gerade wegen ihres Zusallsoder Unsallcharakters keine Schwierigkeiten macht. Da der gesamte Bestriebsauswand im allgemeinen willkürlicher Beeinflussung entzogen ist, konzentriert sich das Interesse vornehmlich auf die Disposition über den Rohüberschuß und die über Abschreibungssund Fondspolitik ersfolgende endgültige Gewinngestaltung sowie ihr immer stärker werdendes Fundament, die Tarispolitik. Dies begreislicherweise um so mehr, als sich heute in der Ausschöpfung dieser Einnahmequelle bei dem Mangel anderer srei zu handhabender Steuerarten die selbstverantswortliche gemeindliche Steuerpolitik erschöpft.

Im übrigen sind es viel weniger Angelegenheiten des Betriebes als Fragen um den Betrieb, seine Ausdehnung oder Einschränkung und die Absteckung der Grenzen gegenüber der Privatwirtschaft, die ihres grundsätzlichen Charakters wegen der Entscheidung der Stadtverordeneten vorbehalten bleiben. Sicherlich hat dabei im Einzelfalle die Rotwendigkeit des Aufgebotes der letzten parlamentarischen Instanz einen vorteilhaften Entschluß nicht oder nicht rechtzeitig zur Reise kommen lassen. Aber kaum weniger oft hat dieselbe zermürbende Umständlichsteit des Apparates innerlich brüchige Pläne zur Strecke gebracht und die Stadt vor Fehlentscheidungen bewahrt.

Die Schwierigkeiten der Regie, aber auch die anderer Formen kommunaler Wirtschaftsführung, liegen am wenigsten im organisatorisch Formalen, sind vielmehr fundamental sachlicher Art und durch die lausend notwendige Abstimmung und Abwägung jeglicher Einzelhandslung nach ihrer erwerbswirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Seite hervorgerusen. Die Zweiteilung der Aufgabe sindet ihren Aussdruck in der Zweiteilung der bestimmenden Organe. Die Funktion eines solchen notwendigerweise komplizierten Organismus hängt das von ab, wie die auf ihre fachliche überlegenheit gestützte Betriebssleitung und die formal überlegenen kommunalen Instanzen zu einem zweckmäßigen Ausgleich kommen. Das setzt bei der Betriebsleitung ein weitgehendes Verständnis für kommunale Belange, bei dem Magistrat aber eine vorsichtige Zurückhaltung in reinen Betriebsangelegensheiten voraus, ist also letzten Endes ganz ohne Rücksicht auf Form und Schema Frage der Persönlichseit.

# 2. Die Regie in Abhängigkeit von anderen gemeindlichen Einrichtungen.

Die vertikale Abhängigkeit des Regiebetriebes von der Stusenleiter seiner Aufsichtsorgane wird geschnitten durch eine horizontale Bindung an gemeindliche Dienststellen, denen gewisse Einzelgebiete zur zentralen Berwaltung übertragen sind.

Die Unterordnung der Betriebswirtschaft in einzelnen Beziehungen unter diese rein verwaltungsmäßig orientierten Zentralstellen ist weit bedenklicher und in der Praxis eine stetige Reibungsquelle, da sich hier das nivellierende Berwaltungsschema zeitweilig dem besonderen Betriebsbedürfnis mit der ganzen Hartnäckigkeit bürokratischen Unsverstandes gegenüberstellt.

Insoweit das Rassen= und Rechnungswesen der Stadt die Werke auf eine Berrechnungsstelle verweist, während die Hauptkasse die Rolle einer Bank gegenüber den Werken übernimmt, ist diese Zenstralisierung der Rassenbestände und Rassenaufgaben vom Standpunkte der Werke so unbedenklich, wie sie vom Standpunkte der Stadt zeitsweise unentbehrlich ist.

Die kaufmännische Buchführung an Stelle oder neben der kameralistischen, auch eines der über Gebühr gepriesenen sormalen Heils
mittel einer angeblich unwirtschaftlichen Regie, kann bei der technischs
wirtschaftlichen Besonderheit der Bersorgungsbetriebe nicht die suns
damentale Bedeutung haben, die ihr in der Privatwirtschaft zukommt.
Sie bringt uns nach außen in der Frage des Betriebsvergleichs kaum
weiter und ist in ihrer internen Bedeutung durch eine verbesserte
kameralistische Buchführung mit ihren vielseitigen statistischen und kalkulatorischen Behelsen (z. B. GWF-Shstem) weitgehend ersehbar. Hier genügt die Feststellung, daß, wie das Beispiel vieler Städte beweist,
die Regiesorm ihrer Einführung nicht entgegensteht.

Schwierigkeiten und Fehler in der Personalpolitik sind undermeidlich bei einer schematischen übertragung der Grundsäte der Berwaltung auf die Betriebe. Dabei ist anzuerkennen, daß die Kommunalbeamtenschaft besonders in ihren jüngeren Jahrgängen mit der Auseweitung des kommunalen Tätigkeitsbereiches gerade nach der wirtsschaftlichen Seite hin vielsach eine bewundernswerte Anpassungsfähigsteit an wirtschaftliche und betriebsmäßige Aufgaben gezeigt hat, daß auch der berwaltungsmäßige Einschlag im Bersorgungsbetriebe eine teilweise Durchsetung des Personals mit Beamten erträglich, an

manchen Stellen (z. B. Raffe) fogar zwedmäßig erscheinen läßt. Wohl sind Anfänge einer Erkenntnis der besonderen Bedürfnisse der Betriebe vorhanden in der theoretischen Trennung der Hoheits- von den Betriebsberwaltungen, allerdings ohne daß diese Grundsatgesetzgebung über das platonische Bekenntnis hinaus zu radikaler Anderung des seitherigen Zustandes geführt hätte. Es ift wesentlich, daß die Ge= winnung qualifizierten Personals, wie es vielfach auch bon der Pribat= wirtschaft bezogen wird, nicht mehr an einem starren Besoldungs= schema zu scheitern braucht, und daß sich über die Form des Bribat= dienstvertrages alle denkbaren Sicherungen einbauen lassen, die das Beamtenberhältnis besonders für leitende Betriebsstellen weniger geeignet erscheinen lassen. Unheilvoll für die Erzielung einer Sochleiftung des Versonals bleibt aber die Einordnung der Werke in das bürokratische Verwaltungsbereich insofern, als sie beispielsweise wie jede andere städtische Dienststelle ständig unter dem Bersetungsspiel leiden, wie es Beamtenausbildung und Beförderung im Rahmen eines fest= liegenden Gehalts= und Stellenplanes zur Folge haben. Nur eine völlige Ausschaltung aus diefem Ringelreihen, die ihm einen festen Bestand eingearbeiteten Versonals und eine Ergänzung nach Eignung statt nach Reihenfolge ermöglicht, kann eine zweckentsprechende per= sonelle Ausruftung des Betriebes erreichen lassen. Dazu gehört aber die Erkenntnis, daß der Wirtschaftsbetrieb an jeder Stelle speziell qualifiziertes Personal erfordert im Gegensatzur Hoheitsverwaltung, wo in gewissem Umfange und an mancher Stelle die Leistung durch die Bürde des Dienstalters erset werden kann. Das gilt im besonderen Maße für die Leitung, in der sich das Problem der Regie mehr als bei einer anderen Organisationsform zur Personalfrage zuspitt.

Die äußere Einordnung des Regiebetriebes in das stadtberfassungsmäßige Verwaltungsschema hat eine Reihe von teils organischen, teils zufälligen Einzelfragen zur Diskussion gestellt, die, ohne für sich von besonderem Gewicht zu sein, doch in ihrer Jusammenreihung und Häufung für die Bewertung der Regieform von Bedeutung sind. So wird die angeblich naturnotwendige Schwerfälligkeit der Regie hergeleitet aus einer Reihe dafür thpischer Erscheinungen, als deren fehlerhafteste die Etatbindung bezeichnet wird.

Auch diese Vorstellung krankt an einer pragisfremden überschähung der Formalien. Der Betriebsetat, mag er noch so detailliert nach dem

Muster der Verwaltungsetats aufgemacht und dem allgemeinen Haushalt einverleibt sein, kann, soweit in seinen Jahlen der laufende Betrieb zum Ausdruck kommt, immer nur den Charakter einer undersbindlichen Borschau auf das kommende Geschäftsjahr haben. Anders selbstverständlich und mit verbindlichem Jwange, soweit willkürlich bestimmbares Aufgabenbereich, wie z. B. der Ausbau der Straßensbeleuchtung, im wesentlichen also das Maß öffentlicher Leistung in Frage steht. Sicherlich können Grenzfälle auftreten, bei denen das überwiegen des einen oder anderen Interesses, des betrieblichen oder rein kommunalen, nicht ohne weiteres sestsseht. Aber in diesen Fällen, beispielsweise Aufnahme einer aktiven oder passiven Fernversorgung, handelt es sich so sehr um grundsähliche Fragen und so bedeutsame Finanzoperationen, daß ihre Erledigung ohnedies kaum im Ramsche einer Etatberatung ersolgen wird.

Die tatsächlich wesentliche Unverbindlichkeit der einzelnen Haushaltspositionen hat ihren äußeren Ausdruck vielerorts dadurch gefunden, daß man sich darauf beschränkt, das Betriebssaldo in den
eigentlichen Haushalt aufzunehmen und dem Einzelvoranschlag nur
den Sinn einer begründenden Anlage gibt. Das ist an sich zweckmäßig,
soweit man die vom Betriebe an sich unabhängigen, eigentlich Leistungen für andere Dienststellen darstellenden Posten, wie Straßenbeleuchtung, ausscheibet. Aber ganz unabhängig von dem formalen Etatgebaren bleibt bestehen, daß die tatsächliche Ausgabe — mehr noch
natürlich die Einnahme — im wesentlichen von dem Geschäftsverlauf
abhängig ist. Niemand wird die Direktion für eine produktions- oder
auch nur marktmäßig (Vorkauf) bedingte überschreitung der Kohlenposition verantwortlich oder die Vornahme betriebsnotwendiger
Arbeiten von der vorherigen etatmäßigen Mittelbereitstellung abhängig machen wolsen.

Trop dieser in den Hauptposten mangelnden Bindung des Betriebsbudgets ist es natürlich für die Gemeindeverwaltung in seiner voraussichtlichen Schähung des Betriebsertrages unentbehrliche Unterlage für die im übrigen durch Steuern (andere Steuern!) notwendige Haushaltabgleichung. Und es ist gleichermaßen unentbehrlich als sinanzieller Betriebsplan für die Berke selbst, insosern es die künftige Geschäftsentwicklung voraus kalkuliert und rechtzeitig die auf eine bestimmte überschußerwirtschaftung zielenden Dispositionen zur Entscheidung stellt. Es ist übrigens bezeichnend und für den betrieblichen Wert solcher die Zukunftsentwicklung abschätzender und in einen Wirtschaftsplan umsetzender Borschau entscheidend, daß die "Budgetkontrolle"— auch ein Zeichen der fortschreitenden Entpersönlichung der Privat-wirtschaft — nach amerikanischem Vorbild dank der Arbeiten des Reichskuratoriums für Wirtschaftlichkeit auch in Deutschland Boden gewinnt und in dem Maße an Bedeutung zunehmen muß, wie sich durch organisatorische Selbsthilse oder Maßnahmen der öffentlichen Hand Ristoeinschränkung und größere Stabilität auch in dem Untersnehmen der freien Wirtschaft erzielen läßt.

Die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten, denen der Regiebetrieb ausgesett ist, liegen bisher praktisch außerhalb der Sphäre, innerhalb derer sie für den Betrieb und seine Initiative sich störend hätten auswirken können. Soweit sie im Rahmen der Etatgenehmigung geübt werden, beschränken sie sich wesentlich auf das Bereich der Rücklagen- und überschußpolitik, beides Gebiete, die als abseits der eigenen Betriebsführung liegend heute unter jeder gemeindlichen Organisationsform von dem politischen Gemeindeorgan bestimmt werden oder wenigstens bestimmt werden sollten.

Es hat allerdings neuerdings den Anschein, daß eine unter dem Mantel der Gemeindesanierung einherschreitende völlig entfesselte Staatsaufsicht fich auch zur Einmischung in reine Betriebsfragen (Preise, Werbung usw.) berufen fühlt, was bei dem totalen Mangel an Sachkunde nicht ohne unheilbare Folgen sein könnte. Hat die Praxis schon die stadtbarlamentarischen Organe in internen Betriebsangelegenheiten zu weiser Selbstbeschränkung veranlaßt, denen eine gewisse Berbundenheit mit dem Betriebe immerhin nicht abgesprochen werden kann, so träfen alle diese Bedenken auf eine derart boraussetungs= lose Bevormundung durch die staatliche Bürokratie in weit verstärktem Maße zu. Dies um so mehr, wenn folche Einmischung des Bei= geschmacks einer gemeindewirtschaftsfeindlichen Tendenz nicht entbehrt. Bier enthüllt sich nebenbei die Zwiespältigkeit der "Wirtschaft". Während sie auf der einen Seite die Entkommunalisierung propagiert zur Beseitigung burokratischer Betriebshemmungen, ift sie es gerade, die gegen den Kommunalbetrieb die Staatsaufsicht und mit ihr eine Bürokratie in höherer Potenz zu hilfe ruft.

Daß die Areditwirtschaft des Regiebetriebes zeitweise durch das Unleihegenehmigungsversahren gegenüber dem vergesellschafteten Kom-

munalunternehmen stark benachteiligt war, bedeutet eine Sonderbehandlung mit der allzu durchsichtigen Tendenz, ihn zur Vergesellsschaftung oder noch weiter in der Richtung der Entkommunalisierung abzudrängen, also eine Erscheinung, die an sich ganz außerhalb der Frage der Organisation als solcher liegt. Es war vielmehr ein Organisationssehler dieser Zwangswirtschaft auf dem Gebiete des öffentlichen Kredits, daß solche unterschiedliche und zu vielgestaltiger Umgehung heraussordernde Behandlung überhaupt möglich war. Und es waren deshalb alles andere als der Regie immanente Schwächen, wenn die Zufälligkeit solcher Gesetzgebung vielsach aus rein sinanziellen Tageserwägungen heraus zu Gesellschaftsgründungen führte. Es wären erfreuliche Aussichten für die auch in der städtischen Bersorgungswirtschaft notwendige Stetigkeit der Betriebssührung, wenn sie ihre Organisationssorm mit jeder Notverordnung wechseln müßte.

Im allgemeinen ist der Kommunalkredit an sich von der Organisationsform der Werke, soweit man darin nicht etwa die Gewähr für eine besondere Wirtschaftlichkeit erblicken will, gänzlich unabhängig. In dem Umfange, in dem eine Gesellschaft über die Sonderverpfändung ihres Vermögens die eigene Kapitalbeschaffung erleichtert, muß die Abtrennung der Werke aus dem Gemeindevermögen den allgemeinen Kommunalkredit, dem sie wesentliche Sicherheiten entzieht, selbstverständlich schwächen. Wie gering auch tatsächlich der Kapitalmarkt die äußere Vergesellschaftung bewertet, ergibt sich daraus, daß in der Regel die zusätzliche Bürgschaft der politischen Gemeinde und umgekehrt gesordert wird.

### 3. Einzelfragen.

Neben dem Auf nach Entbürokratisierung läuft unter der Forderung der "Entpolitisierung" der Kommunalwirtschaft die Beanstandung der Einflußnahme des stadtparlamentarischen Organs in seiner heutigen durch das allgemeine Wahlrecht bewirkten demokratischen Zusammensehung. Die beliebte Unterscheidung zwischen Wirtschaft und Politik als betriebsleitenden Motiven ist aber heute weniger zustreffend denn je, wo beide nur auf verschiedenen Sbenen wirkende Mittel derselben Interessenvertretung darstellen.

Dabei soll nicht verkannt werden, daß sich unter dem Schlagwort der Politisierung ernsthafte öffentliche Erziehungsprobleme versteckten. Es ist bezeichnend, daß sie entdeckt wurde in den Ländern des Dreiklassenwahlrechts, wo eine plögliche radikale Wahlrechtsresorm jahrhundertealte kommunale Machtprivilegien beseitigte und eine traditionslose und praktischer Ersahrung notwendigerweise ermangelnde Wirtschaftsgruppe an der Verwaltung beteiligte. In süddeutschen Staaten, wo ein allgemeines Wahlrecht seit einem Menschenalter allen Bevölkerungskreisen aktive Teilnahme am kommunalen Leben ermöglicht hat, also ein Kräfte- und Ersahrungsausgleich der verschiedenen an der Gemeindeverwaltung beteiligten politischen Richtungen seit langem ersolgt ist, stellte sich die Frage der Bescheidung der früheren Machthaber in einer Mitbestimmungsrolle und der Wandlung der neuen aus Objekten zu verantwortungsvollen Subjekten der Kommunalverwaltung nicht mehr.

Eine Brüfung der Rolle der Politik in der Gemeinde und Gemeindewirtschaft ergibt eines zweifellos: Es wird viel mehr Politik um die öffentliche Wirtschaft als in ihr getrieben. Das Aufgabenbereich der Kommission, der die laufende Betriebsüberwachung obliegt, ist so eindeutig auf das Geschäftsmäßige abgestellt, daß, selbst wenn die öffent= liche Resonanz, die Voraussehung jeglichen Politisierens ist, borhanden wäre, eine politische Orientierung der einzelnen Entscheidungen ein= fach undenkbar ist. Soweit mit dem Vorwurf der Politisierung aber ein sich durch die wesentlich (nicht notwendig, denn es können bürgerliche sachberständige — selbstverständlich politisch genau so abgestempelte — Mitglieder zugezogen werden) parlamentarische Rekrutierung der Kom= miffionsmitglieder ergebendes Manko im Sachberständnis gerügt wird, beruht auch dies, wie so vieles andere, auf einer tiefgehenden Un= kenntnis der tatfächlichen Verhältnisse. Es ist das selbstverständliche Interesse der Fraktionen, sich durch Sachverständige aus ihren Reihen, sei es technische, sei es kaufmännische, sei es allgemein kommunal= politische, vertreten zu lassen. Das führt automatisch zur Heranziehung der beiderseitigen Wirtschaftsführer, und zwar — entsprechend der Verbeamtung der Wirtschaft — des Shndikus und des Gewerkschafts= vertreters, so daß allerhöchstens der Konsument als Nächstbeteiligter Gefahr läuft, mangelhaft bertreten zu fein.

Auch in dem privaten Aufsichtsrat pflegt sich das spezielle Sachverständnis auf wenige Mitglieder zu beschränken. Auch hier verdankt ein beträchtlicher Teil der Aufsichtsräte seine Berufung anderen als Gründen persönlicher Eignung.

Es ist auch nicht so, daß die Kommissionsmitglieder einem ständigen

Wechsel unterworsen wären und die Kontinuität der Geschäftsführung darunter leiden müßte. Wenn man berücksichtigt, daß in Kommissionen von der Bedeutung dieser Werkskommissionen die Fraktionen sich durch ihre prominentesten Mitglieder vertreten zu lassen gewohnt sind, kann im Gegenteil sesktellt werden, daß kaum etwas beständiger ist als das parlamentarische Mandat.

Die verfassungsmäßige Rolle des politischen Clements in der Gemeinde ist es, ein Gegengewicht gegen das bürokratische zu bilden. Der Erfolg einer Entpolitisierung wäre aber nichts anderes als eine Stärkung der Bürokratie, und zwar einer solchen, die heute ihrerseits in hohem Maße politisiert ist.

Im übrigen geht aber der Borwurf der Politisierung der kommunalen Betriebswirtschaft insofern fehl, als er übersieht, daß diese ihre
kommunale Bedeutung letzten Endes erst in ihrer Auswirkung auf
das Gemeinwesen findet und daß die Festlegung ihrer Aufgaben nun
einmal eine eminent kommunalpolitische Angelegenheit und damit
selbstverständliche Aufgabe der Stadtverwaltung in ihrer heutigen politischen Prägung ist.

Die Verschiedenheit der Organisationssorm braucht an sich keinen Unterschied in der politischen Vertretung der öffentlichen Interessen zu bedeuten, sie bedeutet aber stets eine Verschiedung der Verantwortslichkeit von der öffentlich-rechtlichen Instanz zu irgendwelchen Gresmien, in denen sich der öffentliche Einfluß nur mittelbar auswirken kann. Diese Entwicklung, die bedeutsame öffentliche Tätigkeit dem Tageslicht der Öffentlichkeit entrückt und in die Dunkelkammer von Aufsichtsräten verpslanzt, ist um so bedenklicher, als gerade heute die Betriebe Kernstück kommunaler Politik geworden sind. Bon diesem Gessichtspunkte gesehen, ist es eine der unerfreulichsten Erscheinungen der Kommunalgeschichte, wenn es mancherorts geradezu die Scheu vor der Tariserhöhung, also eine Flucht vor der öffentlichen Verantwortung war, die Vergesellschaftungen begünstigte.

Hier liegt auch der Grund, warum der Zug zur formellen Herausenahme aus der unmittelbaren Einflußsphäre der politischen Gemeindesinstanzen unzweiselhaft eine sachliche Fehlentwicklung darstellt. Denn sie bedeutet nichts als die übertragung hoheitlicher Rechtsausübung auf lediglich privatrechtlich verantwortliche Stellen, deren Tätigkeit sich abseits der durch die Publizität der öffentlichen Verwaltung gegebenen Kontrolle abspielt. Sie bedeutet bestenfalls, soweit sich die

öffentlichen Organe nicht ausschalten, eine Teilung der Berantwortslichkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen, deren eine der schwerwiegende Konstruktionssehler auch der Magistratsverfassung ist. Diese wirkt insofern korrumpierend, als sie der einen Seite des Hauses ein unehrliches Agitationsspiel ermöglicht in der Erwartung, daß die andere Seite schon für eine sachentsprechende Lösung sorge. Solch gegenseitige Juschiebung der Berantwortung ist dei der Trennung der Zuständigkeit unausbleiblich.

Schließlich liegt es nur an der größeren "Bublizität", die den Regiebetrieb wohltuend von dem privaten Unternehmen unterscheidet, daß vereinzelte Fehlgriffe kommunaler Wirtschaft in dem Mage, wie es geschehen, zum Angriffe gegen die öffentliche Sand ausgebeutet werden konnten. Richt nur, daß ihre Geschäftsberichte einen Einblick in die Betriebsgrundlagen bis zur Entschleierung der Selbstkoften geben, während die privaten Geschäftsausweise hinter einem großen Wortaufgebot wirtschaftskritischer Essays die Dürftigkeit ihrer giffernmäßigen Bekenntnisse zu verstecken pflegen. Mehr noch ergibt sich die stärkere Publizität des Regiebetriebes von selbst aus seiner Eingliede= rung in den öffentlichen Berwaltungsbetrieb, der ihn in seinen ein= zelnen Außerungen in hohem Maße der Kritik der Allgemeinheit unter= stellt. Es ist daher nicht berwunderlich, daß andererseits gerade wieder aus diefem Grunde Bedenken gegen die Regieform erhoben werden in der Richtung, daß die erforderliche Geheimhaltung der Geschäfts= geheimnisse nicht gewährleistet sei. Der Rreis dieser Geschäfte ift jedoch praktisch so eng, daß die Sicherung der Diskretion durch ihre übertragung auf den Betriebsleiter oder einen Ausschnitt aus der Werkskommission, wie er in Riel in der Bestellung eines dreiköpfigen Unterausschuffes zur Entscheidung folder ichusbedürftiger Geschäfte (zur Sauptsache Auftragsvergebungen) geschaffen ist, hinreichend scheint.

Die in der allgemeinen Diskussion immer wieder und heute mit besonderer Eindringlichkeit betonte Frage der Steuerfreiheit der Kommunalbetriebe hat mit der Regie unmittelbar nichts zu tun. So negativ das Ergebnis einer Besteuerung volkswirtschaftlich wäre, so abwegig ist das Argument der Wirtschaft in seinem Ausgangspunkt, daß auch in der Steuerlast eine Gleichheit der wirtschaftlichen Chancen zwischen öffentlichem und privatem Betrieb aus Gründen der Konsturrenz geschaffen werden müsse. Weder besteht ein solcher Wettbewerb in wesentlichem Umfange, noch würde bei der Verschiedenheit der Ziels

setänte lediglich über den Hinweis auf die gemeinnützige Vorbelastung und die sozialen Nebenleistungen der öffentlichen Betriebe ist nicht durchschlagend. Sie hat dem Ansehen der öffentlichen Wirtschaft eher geschadet als genützt, weil sie den Anschein auskommen ließ, als sei die Wirtschaftlichkeit der Werke bedroht; tatsächlich führte eine Besteuerung lediglich zu einer Minderung des die private Kente überssteigenden Steuerertrags.

Ist ein starker erwerbswirtschaftlicher Einschlag in der heutigen Bersorgungswirtschaft unleugbar, dann ist Gleichheit der Steuerlage einstache Konsequenz der auch von der öffentlichen Wirtschaft sonst ershobenen Forderung, den Kommunalbetrieb unter den formalen und sachlichen Bedingungen des Privatbetriebes wirtschaften zu lassen. Insoweit diese Parallele zutrifft, ist auch die Besteuerung am Platze. Die dabei unverweidliche überschußminderung würde den gemeindslichen Finanzbedarf zu anderen Steuerarten abdrängen, oder falls nur der Weg einer tarislichen Deckung übrigbliebe, würde die weitere Tariserhöhung vielleicht einmal zu klarer Herausbildung angemessener Steuerregeln führen. Denn nicht, daß die Tarise Steueranteile entshalten, ist zu beanstanden, sondern daß diese infolge ihrer Berquickung mit preismäßigen Größen in ihrem Ausmaße nicht erkenndar sind und eine Ausbalancierung im Rahmen des gesamten Steuerbuketts der Gesmeinde deshalb unterbleibt.

### 4. Die Regie im Verhältnis ju anderen Organisationsformen.

Die Sinnwidrigkeit einer Pridatisierung der an den Bersorgungsbetrieb anknüpsenden öffentlicherechtlichen Steuergesetzgebung müßte für sich allein außreichen, eine Bergesellschaftung zu verhindern selbst dann, wenn alles, was als organisationsmäßiger Borzug der Gesellschaft gerühmt wird, stichhaltig wäre. Die Stadtgesellschaften sind nach dem Umfange der Reservate, die sich die Stadtvertretung zur eigenen Entscheidung vorbehalten hat, mit einem durchaus versichiedenen Maß von Selbständigkeit, dis hinab zur Scheingesellschaft, außgestattet. Über auch dort, wo solche rechtliche Unterordnung nicht formuliert ist, ergibt sie sich häusig aus dem tatsächlichen Ubhängigskeitsverhältnis der im Borstand oder Aufsichtsrat tätigen, teilweise im Beamtenverhältnis stehenden Persönlichkeiten von dem Stadtvorstande. Tatsächlich pflegt der Gesellschaftsvorstand, besonders in kris

tischen Zeiten, der burokratischen Beeinflussung durch die Gemeinde genau so ausgesetzt zu sein wie irgendeine städtische Dienststelle.

Ebenso hat das bestimmende Gesellschaftsorgan, der Aussichtsarat, vor der Fachkommission nur den Namen und die formale Unabhängigskeit voraus. Schon in seiner Zusammensehung unterscheidet er sich in nichts von dieser Kommission. Sind die üblichen Borbehalte zugunsten der Stadtverwaltung gemacht, so ist auch sein Wirkungsbereich nicht weiter gezogen. Bleibt mithin nichts, als daß an Stelle der parlamentarischen Berantwortlichkeit die privatrechtliche Haftung des Aussichtsarats tritt und damit eine Abstumpfung des öffentlichen Gewissens.

Die Fesseln, die man den Eigengesellschaften anlegen zu müssen glaubte und die selbstverständlich die geschäftliche Bewegungsfreiheit, die die Form vortäuscht, nicht zur Auswirkung kommen lassen, besweisen zudem, daß es den Städten am allerwenigsten darum zu tun war, organisatorische Berbesserungen zu erreichen. Es kann keine Rede davon sein, daß sich hier so etwas wie eine organische Entwicklung von der Regie zur Stadtgesellschaft als einer höheren Betriebssorm abspielt. Vielmehr waren es regelmäßig außerbetriebliche Momente, Umgehung der Anleihehemmungen, Erleichterung und Borbereitung überlokaler Zusammenschlüsse durch Aktienaustausch oder einseitige Besteiligung u. ä., die die Bergesellschaftung als erzwungene Verlegensheitslösung ergreifen ließen.

Natürlich werden solche Zwangsentschlüsse gern verbrämt durch Erwartungen betriebsrationalisierender Art vor allem dort, wo bisher eine innere Befreiung der Regie Schwierigkeiten begegnete. Aber auch dann noch wird das bessere Birtschaftsergebnis meist weniger erhofst von einer tatsächlich überlegenen Betriebsorganisation als von psychologischen Auswirkungen der neuen Firmierung.

In diesem Sinne bezweckt beispielsweise die Vergesellschaftung die Verpflanzung öffentlicher Tätigkeit in die Sphäre des Privatrechts, um der parlamentarisch recht unbequemen Tarispolitik das Odium der Willkür einer Steuergesetzgebung zu nehmen und sie im Rahmen der Privatgesellschaft als betrieblich gerechtsertigt den Reklamationen der Wählerschaft zu entziehen. Dabei ist natürlich an der Tatsache der Steuerpolitik nichts geändert. Denn die Gesellschaft hat an die Stadt nicht etwa einen überschuß in seiner marktmäßig zufälligen Gestaltung abzuführen, sondern sie ist mit einer steuerartigen sesten Abgabe be-

laftet, die sie unter allen Umständen, notfalls auf dem Wege der Tariferhöhung, nicht zu "erwirtschaften", sondern "aufzubringen" hat.

Bon ähnlichen psychologischen Erwägungen wie dieser Bersuch, die Tarispolitik aus dem Trommelseuer der öffentlichen Steuerdiskussion herauszuziehen dadurch, daß man ihr künstlich das Aussehen privat-wirtschaftlicher Preispolitik gibt, geht die richtige Spekulation aus, daß die Anforderungen der Bürgerschaft an die Bersorgungsbetriebe (Sonderpreis, Stundung, Erlaß usw.) in dem Augenblick zurückgehen, wo sich der Abnehmer nicht mehr als steuerzahlender Bürger gegenüber seiner Behörde, sondern als Kunde gegenüber einer Gesellschaft sieht, die durch ihre Organisationssorm bereits zum Ausdruck bringt, daß sich mit ihr nur in privatgeschäftlicher Form verkehren läßt.

In dieser Etablierung außerhalb der Gemeindeverwaltung liegt trot aller Bindung an die oberste Zwecksetzung durch die Gemeindesorgane die Gefahr einer inneren Emanzipation vom Bersorgungsprinzip. Bildet sich solch intensiviertes Sigenleben schon in der die Regie verwaltenden Kommission, so muß die Bergesellschaftung einen die Sinheit der kommunalen Berwaltung störenden Betriebsegoismus erst recht heranzüchten. Besonders in den finanziellen Dispositionen ist zu besürchten, daß der Bersorgungsbetrieb aus einer gewissen Unsbekümmertheit um das Gesamtschicksal der Gemeinde heraus im Bewußtsein seiner überrentabilität sich eine Investitionse und Kücklagenpolitik leistet, die zwar von seinem isolierten Berkstandpunkte aus zweckmäßig erscheint, trotzem aber häusig der Gesamtrichtung der kommunalen Finanzpolitik zuwiderläuft.

Bergesellschaftung ist deshalb stets Ausdruck veränderter Problemsstellung hinsichtlich der Zielsetzung der Bersorgungsbetriebe in der Richtung zu stärkerer Betonung der ertragswirtschaftlichen Motive. Soweit diese Tendenzen nicht schon der Gesellschaftsgründung zusgrunde lagen, sind sie unausbleibliche Folge der Herauslösung aus dem Shstem der allgemeinen gemeinnützig orientierten Berwaltung.

Nichts anderes als eine weitere Etappe in dem Rückbildungsprozeß der Gemeinwirtschaft bedeutet der gemischtwirtschaftliche Bestrieb. Er bot gegenüber dem Konzessionsversahren wesentliche Borzüge und hatte in einer Zeit, in der die öffentliche Hand hinreichender betrieblicher Erfahrung ermangelte, als übergangsstuse von der prisvaten zur öffentlichen Wirtschaft seine technische Berechtigung. Die Berbindung mit dem Brivatkapital geschah also zur leichteren und

besseren Sicherung der öffentlichen Interessen, als es durch Auflage gegenüber einem Pächter vertragstechnisch möglich war. Heute erfolgt die Aufgabe gemeinwirtschaftlichen Geländes unter finanziellem Zwang als Liquidation des Betriebsvermögens, also mehr des Kauspreises als der Rente willen. Oder wenn auch Steigerung des Gewinns gleichzeitiges Ziel ist, dann wird diese weniger erwartet von einer höheren betrieblichen Qualität der gemischwirtschaftlichen Unternehmung als davon, daß das gemeinwirtschaftliche Prinzip in dieser Betriebssorm erfahrungsgemäß dem erwerbswirtschaftlichen geopfert werden muß.

Die Beteiligung der Gemeinde an einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung war und ist stets eine Frage des Ob öffentlicher Wirtschaftsbetätigung, nicht des Wie. Für ihren organisatorischen Wert ist bezeichnend, daß sie regelmäßig unter irgendeinem technischen oder sinanziellen Zwang zustande kommt und sowohl im Zeichen der Ausbehnung der Kommunalwirtschaft wie ihrer rückläusigen Bewegung seitens beider Beteiligten als übergangsstadium gedacht ist. Sie braucht daher als Organisationssorm neben der Gesellschaft nicht gewertet zu werden.

Damit ist festzustellen, daß tatsächlich die einzelnen Betriebsformen nicht in dem Maße differenziert sind, als es dem praxisfremden Thpensanalhtiker von außen her scheinen mag. Der Regiebetrieb hat sich weiter entwickelt, während die Gesellschaft unter ihrem neuen Kleide nur zu sehr die inneren Bindungen der Regie beibehalten hat.

Eine Weiterbildung des reinen Verwaltungsunternehmens, die ledigslich organisatorischem Resormstreben entsprang, kommt in der durch Ortssatung (Verwaltungsordnung) begründeten Verselbständigung der Wirtschaftsbetriebe zum Ausdruck. Es ist schon früher erwähnt, daß der "befreite", "veredelte" oder "autonome Regiebetrieb", wie er zuletzt von Mulert (Städtetag Sevilla) als die zweckmäßigste Form kommunaler Betriebswirtschaft vertreten wurde, gegenüber einer versständigen übung der Regie keine sachliche Fortentwicklung, sondern lediglich die sormale Kennzeichnung und äußerliche Legalisierung eines bestehenden Zustandes bedeutet, ebenso wie der Entwurf einer preußisschen Städteordnung in diesem Punkte nur eine Sanktionierung des bereits Vorhandenen vorsieht. Die sachlichen Wesenszüge, generelle Zuständigkeitserweiterung der durch Magistratsmitglieder verstärkten Kommission (Verwaltungsrat) auf Kosten des Magistrats und Freis

stellung von dem Etatzwang im einzelnen werden praktisch auch durch Geschäftsanweisung, Spezialvollmacht und stille Delegation im Rahmen der Haushaltsestseung erreicht.

Eine Bewertung der einzelnen Unternehmungsformen ist nur in der Relativität der besonderen technisch-wirtschaftlichen Betriebsbedins gungen in ihrer zeitlichen und örtlichen Ausprägung möglich. Die Regie beherrscht heute noch die Basser und Saswirtschaft. Auf der Elektrizitätsseite hat das Bedürfnis nach einer leichteren Einschaltung in größere Produktionsverbände häusiger zu Bergesellschaftungen gestührt. Sonst ist es die Berschiedenheit der mehr gemeins oder erwerbswirtschaftlichen Zielsezung, die mit dem Inhalt des Unternehmens seine zweckmäßige Form bestimmt. über diese Fälle sachlich begründeter Formgebung hinaus hat die steigende Berslechtung der gemeindlichen in die Gesamtwirtschaft in Konsequenz der Annäherung der Betriebsmethoden vielsach aus kaum mehr als Modeerwägungen die Anpassung an private Organisationsformen gefördert.

Die beiden Wirtschaftstendenzen aber kreuzen sich weniger innershalb des Betriebes und seiner Führung an sich, als bei der vorwegsgenommenen (Etat) oder nachträglichen Disposition über das Betriebssergebnis. Das Schwergewicht der Aufgaben der Bersorgungsbetriebe hat sich bei richtiger Betrachtung nicht nach der privatwirtschaftlichen, sondern der gemeinwirtschaftlichen Seite verlagert. Nur das reine Berswaltungsunternehmen läßt eine zweckmäßige Leitung und Bersolgung der doppelten Aufgabe der Bersorgungswirtschaft zu, da es unter ausgleichender Oberaufsicht der Stadtvertretung ein klares Gegenspiel der erwerdswirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich vrientierten Organe ersmöglicht.

Wer nur noch eine Kuh im Stalle hat, gibt sie nicht anderweit in Pension. Bei der allseitigen Berquickung der Kommunalpolitik mit Eigentum, Ertrag und laufender Wirtschaftsführung des Bersorgungsbetriebes muß jede Herausnahme aus der Verwaltung deren Einheitslichkeit und Nuteffekt beeinträchtigen. Die Gemeinden haben sich vom Standpunkte ihres finanziellen Interesses und der Integrität ihres öffentlichen Mandats auf anderen Gebieten, wie dem der Fürsorge und Jugendpslege, dagegen gewehrt, daß kommunale Belange durch Instanzen entschieden werden, denen die parlamentarische Berantwortslichkeit abgeht und deren Tätigkeit die Homogenität der Berwaltung um so mehr stört, als darin eine spezisische Interessendertretung vor-

gesehen ist. Sollen ähnliche Fehlentwicklungen auf einem sinanziell für die Gemeinde ungleich bedeutsameren Gebiete vermieden werden, dann muß die am Ansang der Kommunalwirtschaft stehende Regie auch an ihrem Ende stehen.

# V. Grenzen der reinen Verwaltungsunternehmung.

Die Rechtfertigung der Regie im Bereiche der Versorgungswirtsschaft aus ihrem öffentlichen Ausgabenkreis in seinem zeitlich örtlichen Zuschnitt setzt mit solcher sachlicher Bestimmung auch ihre sormalen Grenzen. So beschränkt sich das parlamentarisch zu wahrende allgemeine Interesse auf das eigentliche Verteilungsgeschäft des Haupterzeugnisses, während die Produktion an sich und das an der Periepherie stehende Nebenproduktengeschäft vornehmlich der erwerbswirtschaftlichen Sphäre angehören. Hier ist beispielsweise vom gemeinwirtschaftlichen Standpunkte unbedenklich, das Koksgeschäft beim Gaswerke oder die Abdampsverwertung beim Elektrizitätswerke (Fernsheizung) in eigens oder gemischtgesellschaftlicher Form zu betreiben, worauf betriebswirtschaftlich schon die Abhängigkeit von einem überslokalen und außerordentlich schwankenden Markt hinweist.

Zwangsläufig ist das Bereich des Verwaltungsunternehmens dort begrenzt, wo sich die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit eines Busammenschlusses mit dritten Interessenten ergibt. Das kann bereits im lokalen Rahmen der Fall sein in den Beziehungen, in denen sich das Verteilungsgeschäft der Versorgungsbetriebe mit dem Gebiet privatwirtschaftlicher Unternehmertätigkeit, wie dem Installations= gewerbe oder dem Sandel mit elektrischen und Gasgeräten berührt. Bewiß können die Berke im Interesse der Sicherheit der Belieferung und der Steigerung ihres Absates auf maßgeblichen Einfluß auf die Installationstätigkeit und neutrale Einrichtungen zeitgemäßer Reklame, wie Beratungsstellen, Ausstellungsräume und unter Umständen auch Gerätevertrieb nicht verzichten. Es kann aber im Einzelfalle vor= teilhaft sein, diese Tätigkeit, bor allem die Werbung, die bon den Werken nur um des indirekten Borteils willen unternommen wird, im Zusammenwirken mit den beteiligten privaten Unternehmerkreisen durchzuführen. Diese Gemeinschaftsarbeit ist intensiver und reibungs= loser als über eine vertragliche Grenzziehung durch das Mittel ge= meinsamer Werbe= und Gerätevertriebsgesellschaften erzielbar.

14\*

In überlokaler Zusammenarbeit zu gemeinsamer Versorgung fremder Gebiete oder teilweisem bzw. gänzlichem Fernbezug ist die Gesellschaft die gegebene Organisationsform. Fraglich bleibt dabei stets, in welchem Umfange die Erreichung des gemeinsamen Zwecks Aufgabe der Selbständigkeit der einzelnen Glieder voraussest. Der Versuch eines Zusammenschlusses auf der Produktionsseite unter möglichster Wahrung der lokalen Verwaltungshoheit der einzelnen Beteiligten ist auf elektrizitäkwirtschaftlichem Gebiete in Schleswig-Holstein gemacht worden.

In dem rechtlichen Rahmen eines als G.m.b.H. borhandenen Großverteilungsunternehmens, das aus den Werken der Städte Riel, Flens= burg und Neumünster große Teile der Provinz versorgt, ist in einer sogenannten "Betriebsgemeinschaft" die denkbar mildeste Form einer Vergesellschaftung gefunden worden. Das Ziel ist die einheitliche Bewirtschaftung der Erzeugung von einer gemeinsamen technischen Rommandostelle aus, die mit der zentralen Lastverteilung zeitlich und mengenmäßig die Leiftung der einzelnen Werke und Werksteile ein= sett, die drei Werke also als technische Ginheit behandelt. Wirtschaft= lich entscheidet die Betriebsgemeinschaft in Fragen der Erneuerung und Erweiterung der Werke sowie eines etwaigen Anschlusses an benachbarte Erzeugungestellen. Wesentlich ift, daß alle diese Magnahmen, die die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens beeinflussen, durchgeführt werden, ohne daß das sachliche und finanzielle, ja fogar personelle Berfügungsrecht der Städte über ihre Werke angetastet wird. Es handelt sich mithin um eine Art partielle Betriebsgesellschaft, die nach außen hin nicht in Erscheinung tritt, deren Zuständigkeit im Innern auf das betrieblich notwendige Maß beschränkt ist, im übrigen aber Eigentum und Verwaltungshoheit der Werksbesitzer nicht berührt; im großen eine Zuständigkeitsverteilung, wie sie in der Regie selbst nach der reinen betrieblichen und der allgemein kommunalen Seite üblich ist.

Damit ist das Muster einer überlokalen Organisation der Betriebsführung im engeren Sinne gegeben, die mit ihrer Selbstkostenersparnis, der Einschränkung der Reservehaltung und zentralen Bestimmung der Erweiterungen alle möglichen Vorteile eines Zusammenschlusses realisiert bei voller Wahrung der außerbetrieblichen öffentlichen Interessen.

# Literaturverzeichnis.

- Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand. Berlin-Friedenau 1929. Brandt, Jürgen, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena 1929.
- Berndorff, Walter, Die Grenzen der öffentlichen Unternehmungen. Köln 1929.
- "Der Städtetag". Mitteilungen bes Deutschen Städtetages. Berlin.
- Die kommunalen Betriebe im Rechnungsjahr 1927/28. Berlin 1930.
- Eisenmenger u. Arnold, Stromtarise der Elektrizitätswerke. München und Berlin 1929.
- Eljas, Städte, Werke, Steuern. 1931.
- Fuchs, Gemeindebetriebe. Jena 1922.
- Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.
- Gitermann, Dr., Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Zürich 1927.
- Sandbuch der öffentlichen Birtichaft. Berlin 1930.
- Köttgen, Arnold, Die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das öffentliche Recht. Tübingen 1928.
- Lindemann, Sugo, Die städtische Regie. Berlin 1907.
- Ludewig, Die Regiebetriebe ber Gemeinden. Berlag Springer. 1927.
- Majerczik, Kommunale gewerbliche Unternehmungen als Kampsmittel gegen die finanzielle Notlage der deutschen Städte. Berlin 1919.
- Melchinger, Bersorgungsmonopol oder Energiewirtschaft in: Zeitschrift f. Komm.-Wirtschaft 1931, S. 289.
- Most, Das Problem der Kommunalisierung bei Miglaff-Stein, Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. 1919.
- Selbstverwaltung der Wirtschaft. 1927.
- Regiebetriebe ber Gemeinden. Berlin 1927.
- Rieß, Kommunale Wirtschaftspflege. Berlin und Leipzig 1924.
- Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Mannheim 1929. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. Bereinigte Kommunalzeitschriften.

# Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse.

Von

Bürgermeiffer a. D. Paul, Berbandsvorfigender bes Sparkassen und Giroverbandes für Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt, Magdeburg.

# Inhaltsverzeichnis.

|      |   | Seite |
|------|---|-------|
| I.   | Einleitung  | 217   |
| II.  | Die Organisationsform ber ftabtischen Sparkaffe .             | 219   |
|      | a) Begriff und Rechtsstellung ber städtischen Sparkasse       | 219   |
|      | b) Gründe für die Wahl der Organisationsform                  | 222   |
|      | c) Errichtung und Auflösung; Staatsaufsicht                   | 223   |
|      | d) Organisatorischer Aufbau ber stäbtischen Spartasse         | 225   |
|      | Θ) Haftungsgrundlagen   | 229   |
| III. | Rurge Beschreibung bes Aufgabenfreises ber ftabtischen        |       |
|      | Spartasse   | 231   |
|      | a) Bassingeschäfte  | 231   |
|      | b) Aftivgeschäfte.  | 232   |
|      | c) Indifferente Geschäfte                                     | 234   |
| IV.  |   |       |
|      | Sparkaffe auf ihre Betriebsführung, Geschäftspolitit und      |       |
|      | Entwicklung   | 234   |
|      | a) Betriedsführung und Geschäftspolitik                       | 234   |
|      | 1. Betriebstechnik  | 234   |
|      | 2. Personal und Personalpolitik                               | 235   |
|      | 3. Geschäftstreis, insbesondere Kreditgewährung an den kommu- |       |
|      | nalen Garantieverband   | 236   |
|      | 4. Zinspolitiť  | 245   |
|      | 5. Sicherheit   | 246   |
|      | 6. Liquidität   | 248   |
|      | 7. Rentabilität; Überschüsse                                  | 250   |
|      | 8. Besteuerung  | 252   |
|      | 9. Aufwertung   | 256   |
|      | 10. Publizität  | 257   |
|      | 11. Politik und Geschäft                                      | 259   |
|      | b) Entwidlung: Konzentration, Expansion, heutiger Stand       | 260   |
| v.   | Zusammenfassung   | 264   |
|      | Nachwort  | 267   |
|      | Riteraturnerzeichnis  | 270   |

Die Arbeit wurde vor der Gelbkrise im Jahre 1931 abgeschlossen. (Bgl. hierzu das Nachwort auf Seite 267.)

# I. Einleitung.

Seit der Bährungestabilifierung stehen Art und Umfang der Kapitalbildung im Vordergrund des Interesses der öffentlichen und privaten Wirtschaft Deutschlands. Dies war nicht immer fo. Bor dem Ariege machte die deutsche Kapitalbildung in den verschiedensten Formen bekanntlich berartige Fortschritte, daß bon Rapitalmangel nur in bald überwundenen Krisenzeiten gesprochen werden konnte. Das Jahrzehnt von 1914—24 hat hierin jedoch eine gründliche Wandlung gezeitigt. Kriegs= und Inflationsjahre führten zu einer Rapitalber= nichtung bon außerordentlichem Umfang. Da gleichzeitig fast alle kapitalerfordernden Aufgaben, insbesondere auch solche öffentlichen Charakters, jahrelang zurückgestellt werden mußten, war der Rapital= bedarf nach erfolgter Stabilisierung der Währung derartig angewachsen, daß zu seiner Befriedigung alle in= und ausländischen Quellen erschlossen werden mußten. Die früher vielfach als selbstber= ständlich betrachtete und öffentlich kaum diskutierte Ravitalsammlung bei den deutschen Sparkassen fand von Jahr zu Jahr mehr Beachtung. Gleichzeitig mar eine schnelle Ausbreitung zahlreicher Bettbewerber auf dem Gebiete der Sammlung und Verwaltung von Sparkapital zu berzeichnen. Zwed-Sparkaffen, insbesondere Baufparkaffen und Raufsparkassen, traten ins Leben; die Zahl der Fabrik- und Werksparkassen wuchs erheblich an; die privaten Banken, insbesondere die Großbanken, führten unter intensiber Propaganda Sparkonten, Sparbriefe usw. ein. Auch die gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Organisationen gingen mehr und mehr dazu über, eigene Spareinrichtungen ins Leben zu rufen. Tropdem überragen auch heute noch die kommunalen Sparkassen an Zahl und Geschäftsumfang bei weitem alle Mitbewerber. Angesichts der wachsenden Bedeutung der inländi= schen Kapitalbildung und der gleichzeitig zunehmenden Bielseitigkeit der Sparmöglichkeiten ist die Frage von erhöhtem Interesse, ob sich das deutsche Sparkassenwesen in seiner repräsentatibsten Form, d. h.

218 Faul.

in der Organisationsform der kommunalen Sparkasse, bewährt hat. Diese Frage am Beispiel der städtischen Sparkasse zu untersuchen und einen Beitrag zu ihrer Beantwortung zu liesern, ist das Ziel dieser Arbeit.

Bunächst bedarf jedoch der Titel der Monographie noch einiger Erläuterungen. Die städtische Sparkasse ist als Beispiel für eine verselbständigte öffentliche Unternehmung gewählt worden. Um Diß= berständnisse auszuschließen, sei darauf hingewiesen, daß die Renn= zeichnung der städtischen Sparkasse als verselbständigte öffentliche Unternehmung nicht rechtlich, sondern organisatorisch und verwaltungs= politisch gemeint ift. In dieser Sinficht ift die städtische Sparkasse, im Gegensatzur reinen Berwaltunge-Unternehmung, bei der Beschluffassung und Verwaltung durchweg den allgemeinen Verwaltungs= organen obliegen, stark verselbständigt, da sie, wie im einzelnen noch darzulegen sein wird, aus dem Instanzenzug der allgemeinen Kommunalberwaltung herausgelöst ist und nur in den wichtigsten Entscheidungen und in der Aufsicht der Mitwirkung von Organen der allgemeinen Verwaltung bedarf. Bom Rechtsftandpunkt aus gesehen ist dagegen die städtische Sparkasse im allgemeinen — besonders in Preußen — keine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern eine unselbständige Anstalt ihres Gemährberbandes. Allerdings werden auch kommunale Sparkassen in einigen Ländern (z. B. in Beffen, Baden und Anhalt) als juriftisch selbständige Unternehmungen betrieben, ohne daß sie sich deswegen jedoch grundsätlich von den recht= lich unselbständigen kommunalen Sparkassen unterscheiden.

Die Beschränkung der Arbeit auf die städtische Sparkasse bezweckt eine konzentriertere Darstellung und Untersuchung. Die Wahl der städtischen Sparkasse als Beispiel ist deshalb berechtigt, weil sie die älteste Organisationssorm der kommunalen Sparkasse darstellt und weil die städtischen Sparkassen am kommunalen Sparkassenwesen Deutschlands auch weitaus den größten Anteil haben?.

<sup>1</sup> Bei Erlaß des Sparkassen-Reglements von 1838 bestanden fast nur städetische Sparkassen.

<sup>2</sup> Nach der neuesten Statistik des Deutschen Sparkassen und Giroverbandes bestehen in Deutschland: 1198 Stadtsparkassen, 465 Gemeindesparkassen, 364 Kreissparkassen, 375 Bezirks- und Amtssparkassen, 538 Girokassen (im Freistaat Sachsen), 182 sonstige öffentliche Sparkassen insgesamt 3122 kommunale Sparkassen (Hauptskellen).

Auf Bergleiche mit den Berhältnissen bei den anderen preußischen kommunalen Sparkassen (Kreißsparkassen, Gemeindesparkassen, Zwecksberbandssparkassen usw.) und bei den nichtpreußischen kommunalen Sparkassen wird bewußt berzichtet, zumal alle kommunalen Sparkassen wird bewußt berzichtet, zumal alle kommunalen Sparkassen Deutschlands in ihrer Zweckbestimmung übereinstimmen und in ihrer Organisationssorm nur unerheblich voneinander abweichen. Allersdings wird es im einzelnen vielsach nötig sein, die vorliegende Untersuchung auf die kommunalen Sparkassen generell abzustellen, da manche Fragen am Beispiel der städtischen Sparkasse allein nicht zu betrachten und zu beantworten sind.

Ferner sei schon eingangs betont, daß der Untersuchung die Preußische Sparkassen-Mustersatung vom 26. Juli 1927 zugrunde gelegt ist. Diese Untersuchungsmethode erscheint gerechtsertigt, da die Mustersatung für alle kommunalen Sparkassen Preußens richtunggebend ist, und da die Einführung einer entsprechenden Mustersatung auch bei den kommunalen Sparkassen der anderen Länder zum Teil bereits ersfolgt ist und zum Teil noch angestrebt wird.

# II. Die Organisationsform der städtischen Sparkasse.

#### a) Begriff und Rechtsstellung der städtischen Sparkaffe.

Nach dem Sparkaffenreglement vom 12. Dezember 1838 ist die städtisiche Sparkaffe eine Einrichtung, die "hauptsächlich auf das Bedürfsnis der ärmeren Klaffe berechnet ist, welcher Gelegenheit zur Anslegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll".

Mit dem Passibgeschäft ist aber zwangsläufig schon immer das Aktivgeschäft, d. h. die Wiederausleihung der Einlagen — wenn auch zunächst nur als Mittel zur Erreichung der eigentlichen Zweckbestims mung — verbunden gewesen. Später haben sich die Sparkassen bewußt bemüht,

"auch die Kapitalanlagen den Interessen der Bebölkerung des Garantieberbandes anzupassen, um das gemeine Wohl zu fördern und insbesondere wiederum diezenigen Kreise wirtschaftlich zu kräfstigen, aus denen ihnen Spareinlagen zugeflossen sind und weiterhin zufließen sollen"3.

<sup>3</sup> Reusch, Art. "Sparkassen" im Sandwörterbuch der Kommunalwissen= schaften. Jena 1922.

220 Faul.

Seit etwa 1909 sind die Sparkassen allmählich dazu übergegangen, die ihnen gestellten Aufgaben zum Teil in banktechnischer Form durchszuführen, soweit ihnen dies im Interesse ihrer Kundschaft, d. h. der Sparer und der Kreditnehmer, zu liegen schien. Auch im Geschäftskreis, so insbesondere in den Anlagegeschäften der kommunalen Sparkasse, war eine gewisse Abrundung und Ergänzung im Interesse der bon den Sparkassen betreuten Bevölkerungszund Wirtschaftskreise notzwendig.

Heute hat die kommunale Sparkasse satungsmäßig (Mustersatung § 1) die Aufgabe, den Sparsinn zu fördern, Spareinlagen und andere Gelder sicher und berzinslich zu berwalten und für die Befriedigung der örtlichen Kreditbedürfnisse Sorge zu tragen.

Die Rechtsform der kommunalen Sparkasse, die im einzelnen noch stark umstritten ist 4, wird grundsätzlich sestgelegt im § 1 der Musterssatung, wonach die Sparkasse eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ihres Gewährberbandes ist. Durchweg ist die städtische Sparkasse in Preußen weder selbständige juristische Person des privaten noch des öffentlichen Rechts, sondern eine rechtlich unselbständige Gemeindeanstalt. Als Anstalten sind nach der üblichen öffentlich-rechtlichen Terminologie Einstichtungen zu verstehen, die ein verselbständigtes Sonderverwögen bessitzen und zu deren Berwaltung besondere Organe geschaffen sind, die nicht notwendig mit den auf Grund der Gemeindeversassung sür den Legriff der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist allerdings, daß sie einem bestimmten öffentlich-rechtlichen Anstalt ist allerdings, daß sie einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd dientsa.

Die Bezeichnung "Sparkasse" ist als solche nach der bisherigen Rechtssprechung in Deutschland der kommunalen Sparkasse nicht vorbehalten; nur durch ergänzenden Hinweis auf ihren Garantieverband in ihrer Firma (Stadtsparkasse) kann sie ihre Sonderstellung anderen Spareeinrichtungen gegenüber betonen.

Gemäß Art. 99 des Ausführungsgesetzes zum BGB. ift das Recht der öffentlichen Sparkassen im allgemeinen Gegenstand der Landes= gesetzebung. Die älteste gesetzliche Grundlage für die preußische kom=

<sup>4</sup> Bgl. u. a. Aleiner, "Das Recht der öffentl. Sparkassen". Berlin 1930.

<sup>5</sup> Simon, "Das neue Sparkassenrecht". Berlin 1928. S. 56.

<sup>5</sup>a Hatscheft, "Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungs= rechts". 3./4. Auflage. Leipzig 1924. S. 449.

munale Sparkaffe bildet das Sparkaffenreglement bom 12. Dezember 1838, das heute noch rechtsgültig ift. Formell besitt es zwar Gesetzes= kraft nur in den älteren preußischen Probinzen, tatsächlich findet es auch Anwendung für die öffentlichen Sparkaffen der neuen Probinzen. Das Sparkaffenreglement gemährt den Garantieberbänden der Sparkassen ein großes Maß freier Selbstbestimmung. Von einer detail= lierten Regelung fämtlicher Sparkassenangelegenheiten sieht es ab; es beschränkt sich darauf, einen allgemeinen gesetlichen Rahmen aufzustellen für die Organisation und den Geschäftsbetrieb sowie für die staatliche Beaufsichtigung der Sparkassen. Innerhalb dieses Rahmens läßt es sowohl den Staatsbehörden als auch den Selbstberwaltungs= körpern genügenden Spielraum, nähere Bestimmungen durch die der Genehmigung der Auffichtsbehörde unterliegende Satung zu treffen. Einzelne Bestimmungen des Reglements sind durch die spätere Gefetgebung baw. im Berwaltungswege zum Teil modifiziert, erganzt oder außer Kraft gesett worden.

Als weitere wichtige Rechtsgrundlagen sind die zahlreichen Ministerialerlasse anzusehen, ferner aufsichtsbehördliche Verfügungen, die
sich mit Angelegenheiten des Sparkassenwesens befassen. Weiter ist von
besonderer Vichtigkeit das preußische Geset betressend die Anlegung
von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren vom 23. Dezember 1912,
das einerseits zur Sicherung der Liquidität, andererseits zur Förderung des Staatskredits für die Sparkassen Vorschriften über die Anlegung eines Teiles der Einlagenbestände in Schuldverschreibungen sowie über die Art und Höhe der überschußverwendung enthält.

Heute ist die wichtigste rechtliche Grundlage für die städtische Sparfasse in Preußen die Mustersatung vom 26. Juli 1927. Sie ist entstanden in enger Zusammenarbeit der Staatsaufsichtsbehörden mit dem Deutschen Sparkassen und Giroverband und seinen Mitgliedsverbänden. Die Mustersatung ist nicht zwingend vorgeschrieben, allerdings werden von den Aufsichtsbehörden neue Satungen im allgemeinen nur noch genehmigt, wenn sie grundsätzlich mit der Mustersatung übereinstimmen. Es steht zu erwarten, daß in absehdarer Zeit sür sämtliche kommunalen Sparkassen die Mustersatung zumindest in ihren grundlegenden Vorschriften maßgeblich ist. Auch Reichstag und

<sup>6</sup> Knebel-Döberig, "Das Sparkassenwesen in Preußen". Berlin 1907. S. 6ss.

222 Paul.

Reichsregierung haben sich ausdrücklich für ihre möglichst baldige einsheitliche Einführung bei allen Sparkassen ausgesprochen?.

Die Mustersatung enthält alle wichtigen allgemeinen Bestimmungen über die Berfassung und Berwaltung der Sparkasse sowie die Borsschriften über ihre Geschäftszweige, ihre Liquidität und über die Erzielung und Berwendung von überschüssen.

Bon großer Bedeutung, auch in rechtlicher Hinsicht, ist der den städtisichen Sparkassen fast durchweg zugesprochene Charakter als mündelsichere Anstalt. Als mündelsicher dürsen sich alle inländischen öffentslichen Sparkassen bezeichnen, die von den zuständigen Behörden, d. h. in Preußen vom Regierungspräsidenten im Einvernehmen mit dem Landgerichtspräsidenten, zur Anlegung von Mündelgeld als geeignet erklärt sind (vgl. § 1807 Abs. 1 Ar. 5 B.G.B.). In besonderen Fällen kann die Aussichtsbehörde einer Sparkasse die Mündelsicherheit auch wieder entziehen.

#### b) Gründe für die Wahl der Organisationsform.

Die ersten Sparkassen wurden bekanntlich meist von privaten Vereinigungen oder bon wohltätigen Stiftungen ins Leben gerufen und betrieben. Erstmals im Jahre 1818 — d. h. in der Zeit des Erstarkens der kommunalen Selbstverwaltung — wurde eine kommunale Sparkaffe, und zwar die der Stadt Berlin, gegründet. Diefer erften Gründung schlossen sich bald weitere kommunale Gründungen an, da der große soziale Wert der Sparkassen unverkennbar war, gleichzeitig aber wohl festgestellt werden mußte, daß nicht überall geeignete private Bereinigungen oder Stiftungen für die Errichtung und Unterhaltung bon Sparkassen bestanden. Die weitere Gründung der kommunalen Sparkassen ist dann zumeist in der Weise erfolgt, daß entweder die Rommunalverbände aus eigener Initiative oder häufig auch infolge Einflugnahme der staatlichen Aufsichtsbehörden zur Errichtung von Sparkassen schritten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Laufe der Zeit eine Reihe von privaten Sparkassen in kommu= nale Sparkaffen umgewandelt worden ift.

Bei der Errichtung der Sparkassen bis in die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts und bei der Wahl ihrer Organisationsform sind andere als sozialpolitische Gründe wohl kaum maßgebend gewesen. Später

ī Simon a. a. D., S. 43.

waren neben den sozialpolitischen Gründen auch wirtschaftspolitische und finanzpolitische Motive mitbestimmend. Wirtschaftspolitische Er-wägungen wirkten vor allen Dingen mit bei der gegen Mitte des vorigen Jahrhunderts einsehenden Errichtung von Areissparkassen, die insbesondere der Förderung der Landwirtschaft durch Hergabe billiger Aredite dienen sollten.

Die günstigen Ersahrungen, die man ganz allgemein auf wirtschafts= politischem Gebiet mit der Unterhaltung kommunaler Sparkassen gesammelt hatte, und wohl auch die günstigen finanzpolitischen Auswirkungen, haben bei der Ausbreitung des kommunalen Sparkassen= wesens später zweisellos stets mehr oder weniger mitgesprochen. Aussichlaggebend war und ist aber bis heute bei der Errichtung von kommunalen Sparkassen der sozialpolitische Beweggrund, wie dies die Gesetze und Erlasse zwingend vorschreiben und wie es die Gründungssakten der kommunalen Sparkassen auch im einzelnen belegen.

Im übrigen ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß die öffentliche Betreuung und Verwaltung der Sparkasse besohalb ersolgt, um die Sparkasse und ihre Politik beständig und von den Wechselfällen des Lebens möglichst unabhängig zu machen.

#### c) Errichtung und Auflösung; Staatsaufficht.

Für die Beschlußfassung über die Errichtung einer städtischen Sparkasse ist das städtische Berwaltungsvrgan (Magistrat) in Gemeinschaft mit der städtischen Bertretungskörperschaft (Stadtverordnetenbersammelung) nach Maßgabe der Gemeindebersassungsgesetz zuständig. Die Errichtung bedarf der Genehmigung durch den Oberpräsidenten. Mit Zusstimmung des Prodinzialrates kann der Oberpräsident die Genehmizung verweigern. Die Genehmigung soll, wie das Sparkassenreglement in Ziff. 3 und 4 vorschreibt, nicht versagt werden, wenn gewähreleitet ist, daß a) die Einlagen gehörig sichergestellt werden, d) der Kommunalhaushalt dadurch nicht in Gesahr der Störung und Zerrüttung kommt und c) die Einrichtung selbst hauptsächlich auf das Besürfnis der ärmeren Klasse, welcher Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, berechnet ist und der Beranlassung zur Ausartung der Anstalten vorgebeugt wird.

<sup>8</sup> Cremer, "Die Sparkassen als Glieder der öffentlichen Wirtschaft im Dienste der Privatwirtschaft". In: Berliner Börsenzeitung Nr. 419 vom 8. Sept. 1929.

224 Baul.

Für die Festsetzung der Satung und etwaiger Satungsänderungen sowie für die Auflösung der Sparkasse sind die gleichen Beschluß= und Genehmigungsinstanzen zuständig. Satungsänderungen und Auflösung einer Sparkasse gegen den Willen des Garantieverbandes kann der Oberpräsident ebenfalls nur mit Zustimmung des Provinzialrates versügen. Bei Auflösung der Sparkasse ist das nach Erfüllung sämtlicher Berbindlichkeiten verbleibende Vermögen der Sparkasse mit Genehmisgung des Regierungspräsidenten an den Gewährverband zur Verswendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder milbtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetz und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abzyssühren. (Mustersatung § 39.)

Die Sparkassenaufsicht ist inhaltlich unbeschränkt. Sie obliegt ben Rommunalaufsichtsbehörden; für die städtische Sparkasse in Breugen ist in erster Instanz der Regierungspräsident und in zweiter Instanz der Oberpräsident zuständig. Die Oberaufsicht über das Sparkassen= wesen obliegt dem Minister des Innern. Nach Maggabe des Sparkassenreglements (Biff. 19) sind die Aufsichtsbehörden über die allgemeine Rommunalaufsicht hinaus berbflichtet zur fortwährenden besonderen Beaufsichtigung der Sparkassen (Einflußnahme auf Ordnung und Zweckmäßigkeit des Betriebes, Durchführung und Anordnung von Revisionen, Abstellung von Mängeln und Migbräuchen). Die Sparkassenaufsicht beschränkt sich bemnach nicht auf die Ronzession für die Errichtung der Sparkasse und auf die Genehmigung ihrer Satung usw., sondern sie umfaßt auch die materielle überwachung des gesamten Be= schäftsbetriebes. Die wichtigste Aufsichtsfunktion besteht in den gemäß § 12 der Muftersatung bon der Aufsichtsbehörde selbst oder durch den ihr beauftragten zuständigen Sparkaffenberband unbermutet durchzuführenden fachmännischen Prüfungen. Bon besonderer Bedeutung sind in dieser Beziehung die Erlasse des Preußischen Ministers des Innern bom 30. Dezember 1925 und bom 13. Juni 1929, die die eigentliche Grundlage für das heutige Sparkassenrevisionswesen bilden. Die Sparkassenrevisionen werden dadurch von dem Regierungspräsi= denten — unbeschadet der bom Sparkassenborstand baw. bom Gemähr= verband angeordneten und durchgeführten Revisionen — in erster Linie dem zuständigen Sparkassenberband übertragen, dessen Revisoren auch

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Simon a. a. D., S. 136.

als hilfsorgane der Aufsichtsbehörde gelten. Die Aufsichtsbehörde beshält sich jedoch die Durchführung eigener Revisionen oder die Besteiligung an den Revisionen der Sparkassenberbände vor. über die Revisionsergebnisse und über die Abstellung der festgestellten Mängel ist auch die Aufsichtsbehörde zu unterrichten.

Jede Sparkasse muß der Aufsichtsbehörde zweimonatlich eine Zwischenbilanz und jährlich eine detaillierte Nachweisung über den Geschäftsbetrieb und die Ergebnisse einreichen. Als Zwangsmittel können die Aufsichtsbehörden alle Maßnahmen ergreisen, die sie auch gegen Kommunalverbände durchsühren können. Insbesondere haben sie das Recht der Zwangsetatisierung, die Möglichkeit der Entziehung der Mündelsicherheit und unter gewissen Voraussetzungen auch das Recht auf Auslösung der Sparkasse.

#### d) Organisatorischer Aufbau der städtischen Sparkaffe.

Der organisatorische Aufbau der städtischen Sparkasse ist durch eine kurze Darstellung der den einzelnen Organen der Sparkasse und ihrer Garantiegemeinde übertragenen Rechte und Pflichten am besten zu kennzeichnen. Es kommen dabei folgende Organe in Betracht:

- 1. die Stadtverordnetenbersammlung als die Vertretungskörperschaft der Varantiegemeinde;
- 2. der Magistrat als das allgemeine Verwaltungsorgan der Garantiegemeinde und als das unmittelbare Aufsichtsorgan der Sparkasse;
- 3. der Sparkassenvorstand als allgemeines und unmittelbares Berwaltungsorgan der Sparkasse (soweit nicht Kreditausschuß und Sparkassenleiter berufen sind); ferner als Aufsichtsorgan hinsichtlich des Kreditausschusses und des Sparkassenleiters;
- 4. der Kreditausschuß als unmittelbares Verwaltungsorgan für die ihm übertragenen Sonderaufgaben im Kreditgeschäft;
- 5. der Sparkaffenleiter als unmittelbares Berwaltungsorgan für die ihm übertragenen laufenden Geschäfte<sup>11</sup>.

Schriften 176, I,

<sup>10</sup> Simon a. a. D., S. 136. Nicolai, "Grundriß des Sparkassenwesens". Breslau 1928. S. 215.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Simon a. a. D., S. 114.

226 Paul.

Der Aufgabenkreis dieser Organe soll im folgenden unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen der Mustersatzung in großen Zügen umrissen werden.

Die Bertretungskörperschaft des Garantieverbandes der städtischen Sparkasse, d. h. die Stadtverordnetenversammlung, hat inse besondere mitzuwirken bei der Beschlußfassung über die Errichtung der Sparkasse, über die Festsetzung und über Anderungen der Satzung sowie über die Auflösung der Sparkasse.

Gemäß § 4 der Mustersatung wählt die Stadtverordnetenbersammslung einen Teil der Sparkassenborstandsmitglieder, wobei zur Boraußssetung gemacht wird, daß die Gewählten zur Stadtverordnetensbersammlung des Gewährverbandes wählbar sind, und daß eine im einzelnen festzusetzende Mindestzahl (je nach der Größe der Sparkasse) der Gewählten der Stadtverordnetenbersammlung selbst angehört.

Der Stadtberordnetenbersammlung obliegt die Festsetzung der Ansftellungsbedingungen für die Beamten der Sparkasse12.

Schließlich ift sie zuständig für die Genehmigung und Entlastung der Jahresrechnung sowie der Gewinn= und Verlustrechnung (Muster= satung § 13).

Das Berwaltungsorgan des Garantieverbandes der städtischen Sparskasse, d. h. der Magistrat, hat ebenfalls bei der Errichtung und Aufslösung der Sparkasse sowie bei der Feststellung und Anderung ihrer Satzung mitzuwirken. Gemäß § 4 der Mustersatzung führt der Magistrat die Aussicht über die Verwaltung der Sparkasse.

Der Vorsitzende des Magistrats oder ein von ihm beauftragtes Magistratsmitglied ist Vorsitzender des Sparkassenvorstandes. Seine Bertretung obliegt seinem Vertreter im Hauptamt oder einem anderen von ihm beauftragten Mitglied des Magistrats. Der Magistrats vorsitzende kann, auch wenn er nicht Vorsitzender des Sparkassenschaffensvorstandes ist, jederzeit den Vorsitz übernehmen. Außer dem Magistrats vorsitzenden oder seinem Stellvertreter müssen mehrere andere von ihm bestimmte Mitglieder des Magistrats dem Sparkassenvorstand ansgehören. Wenn aus der Mitte des Sparkassenvorstandes ein Kreditzausschuß gebildet wird, muß ihm auch der Vorsitzende des Sparkassen vorstandes angehören.

Der Magistrat entscheidet über die Annahme, Anstellung und Ent=

<sup>12</sup> Nicolai a. a. D., S. 38.

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 227

lassung der Sparkassenbeamten und sangestellten. Er kann aber seine Befugnisse hinsichtlic, der Angestellten auf den Sparkassenborstand übertragen.

Infolge seiner Aufsichtsbefugnisse kann der Magistrat oder sein Borsigender jederzeit Revisionen der Sparkasse anordnen und durchführen.

Der Sparkassendnung nebst Bilanz und Gewinn- und Berlustrechgestellte Jahresrechnung nebst Bilanz und Gewinn- und Berlustrechnung einzureichen. Der Magistrat hat alsdann die Genehmigung und Entlastung durch die Stadtberordnetenbersammlung herbeizuführen (Mustersatung § 13).

Der Sparkassenborstand führt nach § 4 der Mustersatzung die Berwaltung der städtischen Sparkasse. Er hat die Eigenschaft einer städtischen Deputation, ist als solche dem Magistrat untergeordnet und setz sich zusammen aus:

dem Vorsitzenden des Magistrats oder einem von ihm beauftragten Magistratsmitgliede als Vorsitzenden; einer individuell (je nach Größe der Sparkasse) sestzusetzenden Anzahl von Mitgliedern des Magistrats, die dessen Vorsitzender bestimmt, und einer individuell sestzusetzenden Anzahl zu der Stadtverordnetenversammlung des Gewährverbandes wählbaren Angehörigen des Gewährverbandes, die dessen Stadtverordnetenversammlung des Gewährverbandes netenversammlung wählt, und von denen wiederum eine gewisse Anzahl der Stadtverordnetenversammlung selbst angehören muß. Die Vorstandsmitglieder sollen wirtschaftliche Ersahrung und Sachkunde besitzen. Sie können durch übereinstimmenden Beschluß mit Magistrat und Stadtverordnetenversammlung von ihrem Amt entbunden werden 13.

Der Borstand ist eine öffentliche Behörde. Er bertritt die Sparkasse gerichtlich und außergerichtlich, beaussichtigt die lausende Geschäftssührung des Leiters der Sparkasse und erläßt für ihn eine Geschäftssanweisung. Im übrigen beschließt der Borstand über alle Angelegensheiten, soweit die Satzung nicht ein anderes bestimmt. Bon seinen Rechten und Pflichten sind im einzelnen noch hervorzuheben:

- a) Beschlußfassung über Einsetzung eines Kreditausschusses aus seiner Mitte;
- b) Beschlußfassung über sämtliche Kreditangelegenheiten, daneben kommt in genau begrenztem Umfange eine Kreditgewährung durch

<sup>13</sup> Simon a. a. D., S. 98.

228 Paul.

den Kreditausschuß oder den Sparkassenleiter gemäß Geschäfts= anweisung in Betracht;

- c) Beschluffassung über die Aufnahme kurzfristiger Rredite;
- d) Bornahme ordentlicher und unbermuteter Revisionen der Sparskasse;
- e) Prüfung und Festsetzung der Jahresrechnung nebst Bilanz und Gewinn= und Berlustrechnung;
- f) Festsetzung der Zinssate (im Rahmen der Richtlinien des zustänstigen Sparkassenberbandes);
- g) Beschlußfassung über Einrichtung von Nebenftellen;
- h) Beschlußfassung über die Schaffung von Einrichtungen zur Förderung der Spartätigkeit (Schulsparkassen, Abholverfahren usw.);
- i) Mitwirkung bei der Annahme, Anstellung und Entlassung bon Beamten und Angestellten.

Der Borftand kann seine Rechte nicht delegieren, soweit nicht die Satung dies ausdrücklich vorsieht (Sonderbefugnisse des Kreditaussichusse; laufende Geschäftsführung des Leiters). Eine Gewinnbeteilisgung (Tantiemen usw.) der Borftandsmitglieder ift unzulässig. Die Borftandsmitglieder sind zur Amtsverschwiegenheit über den Geschäftseverkehr der Sparkasse, insbesondere über deren Schuldner und Gläusbiger, satungsmäßig verpflichtet.

Der Sparkassenborstand kann die Bewilligung von gedeckten Krestiten einem besonderen Ausschuß, dem sogenannten Kreditausschuß, für solche Fälle übertragen, die wegen ihrer besonderen Gilbedürftigkeit nicht bis zur nächsten Borstandssitung aufgeschoben werden können.

Der Kreditausschuß besteht aus dem Vorsitzenden des Sparkassens vorstandes, aus dem Leiter der Sparkasse und aus mindestens zwei Vorstandsmitgliedern, von denen eines zu den von der Stadtverordsnetenversammlung gewählten Vorstandsmitgliedern gehören muß. — Sämtliche Beschlüsse des Kreditausschusses sind dem Sparkassendorstand in der nächsten Sitzung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen (Mustersatzung § 7).

Der Leiter der Sparkasse (Kendant, Direktor) führt verantworts lich die laufenden Geschäfte nach Maßgabe der Satungsbestimmungen, der aufsichtsbehördlichen Anordnungen und der vom Sparkassens vorstand zu erlassenden Geschäftsanweisung. Zu den laufenden Geschäften gehört nicht die Bewilligung irgendwelcher Kredite, es sei denn, daß in einer von der Aufsichtsbehörde ausdrücklich genehmigten Ges

schäftsanweisung dem Leiter der Sparkasse eine Besugnis für Kleinere Kredite unter Festsetzung des Höchstlatzes übertragen ist. Er nimmt an den Sitzungen des Borstandes mit beratender Stimme teil (Mustersatzung § 8).

Für den Leiter der Sparkasse sind Gewinnbeteiligungen, gleichs gültig, unter welcher Bezeichnung derartige Bergütungen auftreten, unsulässisse. Er ist zur Amtsverschwiegenheit über den Geschäftsverkehr der Sparkasse streng verpflichtet. Diese Bestimmungen gelten auch für die übrigen Beamten und Angestellten der Sparkasse.

Busammensassend wird man hinsichtlich ihres organisatorischen Aufbaues sagen dürsen, daß die städtische Sparkasse eine kommunale Anstalt ist, die sich trot des Mangels eigener Rechtspersönlichkeit äußerslich und innerlich von der übrigen kommunalen Berwaltung deutlich abhebt. Die Bestände der Sparkasse bilden ein von den Beständen anderer Kassen oder Bermögensmassen der Stadtgemeinde getrennt zu haltendes Sondervermögen (Mustersatung § 2). Die Sparkasse wird auf Grund einer besonderen Satung verwaltet; sie besitzt eigene Organe mit weitgehenden Besugnissen. Sie muß ihre Mittel ausschließlich nach den Bestimmungen ihrer Satung verwenden und eine gesonderte Jahresrechnung ausstellen. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß auch die Stadtverordnetendersammlung und der Wagistrat wichtige Rechte und Pflichten besonders hinsichtlich der Beaussichtigung der Sparkasse besitzen besonders hinsichtlich der Beaussichtigung der Sparkasse

# e) Haftungsgrundlagen.

Gemäß § 2 der Mustersatzung sind die Berbindlichkeiten der städtisichen Sparkasse unbeschadet der unbeschränkten Haftung ihres kommunalen Gewährträgers zunächst aus dem Sparkassendermögen zu befriedigen. Diese Borschrift gilt jedoch nicht im Außenverhältnis zum Gläubiger<sup>16</sup>, so daß die Garantiegemeinde demnach unmittelbar und unbeschränkt für alle Berbindlichkeiten ihrer Sparkasse haftet. Die Haftung der Garantiegemeinde schließt die Pflicht in sich, die Spars

<sup>14</sup> über die Abgrenzung einzelner Befugnisse von Sparkassenvorstand, Magistrat und Stadtverordnetenversammlung hat sich in der Literatur eine einheitliche Auffassung bisher nicht durchgesetzt. Der verfügbare Raum läßt es nicht zu, an dieser Stelle auf die verschiedenen Probleme, die durchweg verwaltungsrechtlicher Natur sind, einzugehen. — Bgl. u. a. Simon a. a. D., Nicolai a. a. D. und Aufsätze verschiedener Berfasser in der "Sparkasse", Jahrg. 1929, Nr. 6, 7, 15 und 23.

<sup>15</sup> Simon a. a. D., S. 80.

230 Baul.

kasse, solange sie besteht, durch Gewährung der erforderlichen Mittel zu befähigen, ihren Berpflichtungen gerecht zu werden und den Gesichäftsverkehr fortzusehen. Unterbilanzen müssen durch Zuschuß aus Kommunalfonds wieder ausgeglichen werden 16.

Eine weitere Haftverpflichtung des Gemährträgers, die auf der Mitgliedschaft seiner Sparkasse in der kommunalen Girvorganisation17 beruht, besteht in der anteiligen Saftung für die nicht durch eigenes Bermögen gedeckten Berbindlichkeiten des provinziellen Sparkaffen- und Giroverbandes, dem mangels eigener Rechtsperfonlichkeit der ftädtischen Sparkasse im allgemeinen ihre Garantiegemeinde angeschlossen ift. Die Sparkaffen= und Giroberbande, in denen nahezu alle kom= munalen Sparkassen bzw. ihre Gewährträger proving= und länder= weise zusammengefaßt sind, unterhalten zur Durchführung ihrer Aufgaben eine eigene öffentlich-rechtliche Bankanstalt (Girozentrale) ober sind an einer öffentlichen Bank (Landesbank, Provinzialbank) beteiligt. Die provinziellen und einzelstaatlichen Sparkassen= und Giroverbände sind wiederum zum Deutschen Sparkaffen= und Giroverband bereinigt, der als zentrales Geld= und Kreditinstitut die Deutsche Girozentrale — Deutsche Kommunalbank — unterhält. Die Haftung ist fo geregelt, daß der einzelne Kommunalverband anteilig für die nicht gedeckten Berbindlichkeiten des zuständigen provinziellen bzw. einzelstaatlichen Sparkaffen= und Giroberbandes und der bon ihm garantierten Bank haftet, und daß wiederum die probinziellen und einzelstaatlichen Sparkassen= und Giroverbände bzw. ihre Bankanstalten für die nicht durch eigenes Vermögen gedeckten Verbindlichkeiten des Deutschen Spar= kassen= und Giroverbandes und der Deutschen Girozentrale die an= teilige Haftung tragen. Bon besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß zwar — wie gezeigt wurde — das Vermögen des Trägers für die Verbindlichkeiten der Sparkasse, nicht aber das Sparkassenbermögen für die Schulden der Garantiegemeinde haftet 18.

<sup>16</sup> Nicolai a. a. D., S. 24.

<sup>17</sup> Die kommunale Giroorganisation ist "die genossenschaftsähnliche Zussammensassung der Sparkassen, Kommunalbanken und Girozentralen zu einem Bankkonzern öffentlicherechtlichen Charakters zwecks Pflege des Sparsund überweisungsverkehrs und Besriedigung des Kreditbedarss von Mittelstand und Kommunen nach dezentralistischen gemeinnützigen Grundsätzen". (Z. Hoffmann in "Sparkasse" vom 15. Jan. 1925.)

<sup>18</sup> Nicolai a. a. D., S. 29.

# III. Kurze Beschreibung des Aufgabenkreises der städtischen Sparkasse.

Der heutige Aufgabenkreis der städtischen Sparkasse ist in der bereits erwähnten Zweckbestimmung im § 1 der Mustersatung in den Hauptzügen dargelegt, wonach es Aufgabe der Sparkasse ist: 1. den Sparsinn zu fördern, 2. Gelegenheit zu bieten, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen, 3. die örtlichen Kreditbedürfnisse nach Maßgabe der Satungsbestimmungen zu befriedigen.

Im übrigen ist die Sparkasse gemäß der Mustersatung befugt, eine Reihe ergänzender Geschäftszweige zu betreiben. Unumstößlicher Grundsatz ist jedoch, daß nur solche Geschäfte zulässig sind, die durch die Bestimmungen der Satzung gedeckt werden 19.

Nach der Terminologie für andere Geld= und Kreditinstitute sind auch für die städtische Sparkasse drei große Aufgabengruppen zu untersicheiden, nämlich: Passibgeschäfte, Aktivgeschäfte und indifferente Geschäfte.

#### a) Passingeschäfte.

Im Vordergrund der Passibgeschäfte steht das Spareinlagengeschäft. Die Sparkasse ist gemäß Mustersatung § 14 verpflichtet, von jedersmann Spareinlagen in Mindesthöhe von 1 RM. gegen Sparbuch anstunehmen. Die im Sparkassenreglement vorgesehene Höchstgrenze für die Annahme von Spareinlagen ist weggefallen, da sie sich besonders aus volkswirtschaftlichen Gründen und im Hindlick auf die Kentasbilität der Sparkassen, d. h. auch mit Rücksicht auf die kleinen Sparer, nicht mehr vertreten ließ.

Bur Förderung der Spartätigkeit können besondere Einrichtungen geschaffen werden wie beispielsweise: Schulsparkassen, Fabriksparkassen, Bereinssparkassen, Sparmarken, Haussparbüchsen, Sparautosmaten, Geschenksparbücher, Abholungsverfahren.

Nach Maßgabe der Mustersatzung (§ 22) und der ministeriellen Anordnungen nimmt die Sparkasse neben Spareinlagen auch im Despositens, Giros und Kontokorrentverkehr Einlagen entgegen, über die jedoch Sparbücher nicht ausgestellt werden.

Bur Deckung eines borübergehenden Gelbbedarfes ist die Aufnahme kurzstristiger Kredite (in der Regel jedoch nur bei öffentlichen Banken,

<sup>19</sup> Simon a. a. D., S. 44.

232 Paul.

insbesondere Landesbanken und Girozentralen) zulässig. Darlehen, zusmal solche zur Verstärkung der Betriebsmittel, dürsen nur im besonsberen Falle mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung aufgenommen werden (Mustersatzung § 23). Eine örtliche Beschränkung — Regiosnalisierung — ist nach der Mustersatzung für das Passiveschäft nicht vorgesehen.

#### b) Aftivgeschäfte.

Folgende Aktivgeschäfte find nach der Muftersatung zulässig:

- a) Darlehensgewährung gegen Hppotheken, Grund= oder Renten= schulden;
- b) Personalkreditgewährung an den Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bebölkerungskreise gegen Faustpfand, Schuldschein, Bürgschaft oder Wechsel;
- c) Darlehensgewährung an Gemeinden oder an andere öffentlich= rechtliche Körperschaften;
- d) Darlehensgewährung an Erwerbs- und Wirtschaftsgenossen- schaften;
- e) Erwerb ausstehender Geldforderungen, übernahme von Bürgichaften;
- f) Beteiligung bei der zuständigen Girozentrale (andere Beteili= gungen sind unzulässig);
- g) Belegung der Bestände der Sparkasse:
  - 1. in Schuldverschreibungen auf den Inhaber;
  - 2. kurzfristig bei Bankanstalten (in der Regel nur bei öffentlichen Banken, insbesondere Girozentralen und Landesbanken) sowie bei der Reichsbank, bei Privatnotenbanken und auf Postscheckskonto;
  - 3. in Wechseln, die an der Börse oder im offenen Markt als Privatdiskonten gehandelt werden;
  - 4. in eigenen Verwaltungsgebäuden sowie ersorderlichenfalls in Grundstücken, die im Wege der Zwangsversteigerung erworben werden müssen.

Die Anlegung der Sparkassenbestände in Krediten zu Spekulationszwecken ist ebenso unzulässig (§ 24 der Mustersatung) wie die Belegung von Geldern in spekulativen Geschäften für eigene Rechnung<sup>20</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Simon a. a. D., S. 184.

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 233

Für die einzelnen Formen des Aktivgeschäftes enthält die Musterssaung genaue und strenge Borschriften, insbesondere hinsichtlich des Kreises der Kreditnehmer, der Art der Belegungen, der Bestellung und Bewertung von Sicherheiten, der Beleihungshöhe, der Laufzeit und der Rückzahlung sowie bezüglich der Art der Beschlußfassung und der Prüsfung durch den Sparkassendo.

Die Beleihung von Grundstücken ist in besonderen Beleihungsgrunds sägen geregelt worden, die der Mustersatzung als Anlage beigefügt sind und als Satzungsbestandteil zu gelten haben.

Um den sozialen Charakter der Sparkasse auch hinsichtlich des Aktibegeschäftes zu wahren, bestimmt die Mustersatzung, daß der Gesamtsbetrag der einem einzelnen Darlehnsnehmer in Form von Darlehen gegen Faustpfand, Schuldschein, Bürgschaft oder Wechsel gewährten Kreditmittel, sosern es sich nicht um Beträge bis zu 20000 KM. hans delt, den Satz von 1% der gesamten Spareinlagen, Depositens, Girosund Kontokorrenteinlagen der Sparkasse nicht übersteigen darf (§ 28 der Mustersatung).

Für das Realkreditgeschäft ist eine derartige Grenze nicht festgesetzt worden, da die Beschränkung der Sparkasse auf die Gewährung von kleinen und mittleren Hypotheken für manche Wirtschaftsbezirke eine fühlbare Lücke in der Realkreditversorgung hervorrusen würde?1.

Eine Kontingentierung im Aktivgeschäft ist jedoch ferner vorgesehen:

a) für den Kommunalkredit:

50% der Einlagen dürfen an Kommunalverbände und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften überhaupt,

davon 25% an den eigenen Garantieverband ausgeliehen werden:

b) für die Kreditgewährung ohne besondere Sicherheit an Genossenschaften:

die Gesamtsumme der Darlehen darf 10% des Einlagens bestandes nicht übersteigen;

c) hinsichtlich der Anlage der Liquiditätsreserven:

mindestens 30% ber Einlagen muffen in liquiden Berten be- legt,

davon mindestens 10% bei der eigenen Girvzentrale oder Landesbank angelegt werden.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Simon a. a. D., S. 180.

Auch bezüglich der Regionalisierung des Attivgeschäftes enthält die Satung besondere Borschriften für die einzelnen Geschäftszweige. Die verfügbaren Kreditmittel sollen in der Regel wieder im Bezirk des Garantieverbandes der Sparkasse angelegt werden (dezentralistische Kreditpolitik), doch sind Ausnahmen (besonders im Real- und Kom- munalkreditgeschäft) möglich.

#### c) Indifferente Geschäfte.

Bon den der Sparkasse zugestandenen indifferenten Geschäften sind erwähnenswert:

- a) An= und Verkauf bon Wertpapieren für fremde Rechnung;
- b) An= und Verkauf bon Debisen und Sorten für fremde Rechnung;
- c) überweisungs= und Inkassoberkehr;
- d) Berwahrung und Verwaltung von Wertpapieren, Vermietung von Schrankfächern usw.;
- e) Beiterbegebung von Bechfeln;
- f) Beiterleitung von Darlehen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Kreditanstalten mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung;
- g) Zusammenarbeit mit öffentlichen Versicherungsanstalten.

# IV. Wichtige Einflüsse der Organisationsform der städtischen Sparkasse auf ihre Vetriebsführung, Geschäftspolitik und Entwicklung.

# a) Betriebsführung und Geschäftspolitif.

# 1. Betriebstechnik.

Auf die Betriebstechnik der städtischen Sparkasse hat ihre kommunale Organisationsform in mancher Beziehung nachhaltigen Einfluß aussgeübt. Bielsach wurden früher und zum Teil werden auch heute noch kleine und mittlere Sparkassen zusammen verwaltet mit der Kämmereiskasse des Garantieberbandes. Wenn dies auch gewisse Ersparnisse hers beiführt, so besteht doch andererseits die Gesahr, daß die Leitung der Sparkasse durch die Kämmereikassengeschäfte von ihren eigentlichen Ausgaben abgelenkt wird. Eine derartige Betriebss und Personalunion sollte sich daher auf ganz kleine Orte beschränken, in denen sie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit gerechtsertigt erscheinen mag.

Der sonstigen kommunalen Betriebstechnik entsprechend, ist bei den Sparkaffen durchweg noch bis bor wenigen Jahren die kameralistische Rassen= und Buchführung üblich gewesen. Daß diese Betriebsform nach der Neuorientierung der Sparkassen und der Erganzung ihrer Beschäftszweige nicht mehr den betriebswirtschaftlichen Anforderungen genügte, ist selbstberständlich. Es lag durchaus im Sinne ihrer Zweckbestimmung, wenn die Sparkassen, um ihre Aufgaben erfolgreich er= füllen zu können, sich den bewährten neuzeitlichen Grundfäten und Gebräuchen der pribaten Geldinstitute anpasten. Wenn die Ginführung moderner Buchhaltungs= und Betriebsmethoden in berhältnis= mäßig kurzer Zeit erfolgte, so ist dies wiederum nicht zulest dem kommunalen Charakter ber Sparkaffen zuzuschreiben, der früher ichon eine große Einheitlichkeit in der Betriebstechnik herbeigeführt hatte, so daß auch die Umstellung auf neue Methoden nach einheitlichen Grundfäten und daher berhältnismäßig einfach und reibungslos bonstatten ging.

Heute hat die Betriebstechnik der kommunalen Sparkassen — nicht zuletzt auch dank ihrem Zusammenschluß in der Giroorganisation — einen durchweg recht hohen Stand erreicht. An ihrer Verbesserung wird jedoch laufend gearbeitet. Hierzu tragen vor allen Dingen die bei den Verbandsredisionen gesammelten Ersahrungen und Betriebse vergleiche wesentlich bei.

# 2. Personal und Versonalpolitik.

Auf die Personalpolitik übt die kommunale Organisationsform der städtischen Sparkasse entscheidenden Einfluß aus. So sind bei ihr — entsprechend der übung in der sonstigen Kommunalverwaltung — zumindest die wichtigsten Posten durchweg mit lebenslänglich angestellten Beamten besetzt. Die Beschäftigung von pensionsberechtigten Beamten hat vom Standpunkt der Betriebsführung aus gesehen zweisels los Vorsund Nachteile. Ausschlaggebend ist jedoch der Borteil, daß der lebenslänglich angestellte Sparkassenden ersahrungsgemäß mit dem Geschäftsbetrieb und mit dem Geschäftsbezirk viel enger verwächst, als dies bei Angestellten der Fall ist, die eher ihre Stellung zu wechseln geneigt oder genötigt sind. Auch hat sich die Besetzung von Vertrauenssposten mit beamteten Kräften im Hinblick auf die Betriebssicherheit besonders bewährt. Die Sparkassendennten sind Kommunalbeamte, wenn sie nach den für diese geltenden Vorschriften durch Aushändigung

einer Anstellungsurkunde angestellt sind 22. Als Kommunalbeamte sind sie mittelbare Staatsbeamte.

Von größter Wichtigkeit ist die Frage der Personalausbildung. Im Rahmen der sonstigen Aus- und Fortbildung der Kommunalbeamten haben die Garantieverbände dem Bildungswesen der Sparkassen= beamten und sangestellten schon immer gewisses Interesse entgegens gebracht. Dieses Interesse hat sich aber, seitdem die Sparkassen auf neuzeitliche Geschäfts= und Betriebsmethoden umgestellt worden sind, durchweg wesentlich erhöht, zumal in Nachwirkung der Kriegs- und Inflationsverhältnisse hier und da Verlufte und Störungen auf nicht genügend durchgebildetes Personal zurückzuführen waren. Neben einer gründlichen Ausbildung der Lehrlinge ift der Aus- und Fortbildungsgang im allgemeinen heute so geregelt, daß an eine erste Prüfung, die sich auf den allgemeinen kommunalen Berwaltungsdienst oder allein auf das Sparkassenwesen bezieht, eine zweite Sparkassen= beamten-Fachprüfung sich anschließt. Besonders befähigte Sparkassenbeamte haben nach erfolgreicher Ablegung beider Prüfungen oder bei anderweitig nachgewiesener herborragender Qualifikation die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in dem seit 1927 bestehenden Lehrinstitut für das kommunale Sparkassen= und Rreditmesen zu ber= bollkommnen, das im Rahmen der Berwaltungsakademie Berlin unter maßgeblicher Mitwirkung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes betrieben wird. Die Ablegung von Sparkaffenbeamten= Prüfungen ist zwar noch nicht obligatorisch, doch wird von den Garantiegemeinden bzw. von den Sparkassen mehr und mehr — je nach der Art der zu besetzenden Position — die Ablegung einer oder mehrerer Brüfungen verlangt.

Die Besoldung des Sparkassenpersonals erfolgt im allgemeinen nach den Grundsätzen für die Besoldung der sonstigen Beamten und Angestellten der Kommunalverwaltung.

# 3. Geschäftstreis, insbesondere Rreditgewährung an den kommunalen Garantieverband.

Im Bordergrund des Sparkassengeschäfts steht heute wie bor hundert Jahren die Aufgabe, den Sparsinn zu pflegen und Spareinlagen ans zunehmen und zu berwalten. Der Einfluß der kommunalen Organis

<sup>22</sup> Preuß. Kommunalbeamten-Gesetz von 1899 § 1 Sat 2.

sationsform macht sich hierbei insofern bemerkbar, als die Sicherheit der Einlagen durch die kommunale Garantie noch besonders gewähr= leistet wird, was auf Sparsinn und Spartätigkeit zweifellos sehr günstig einwirkt23. Die Beachtung der sozialvolitirschen Zweckbestim= mung der Sparkasse wird in hohem Grade durch ihre örtliche Berbundenheit, besonders durch die auf der Organisationsform der Spartaffe beruhenden kommunalpolitischen Ginwirkungsmöglichkeiten der Bebolkerung des Garantieberbandes berbürgt. Nach wie bor überwiegen bei weitem die für die Sparkassen unwirtschaftlichen kleinen Sparkonten gegenüber den mittleren und großen Konten24. Von Be= deutung ist ferner, daß der kommunale Garantieberband im allge= meinen seine Einrichtungen für die Sparwerbung und Sparsammlung (Plakatwerbung in kommunalen Büros und Raffenstellen und in der Stragenbahn; Schulfparkaffen; Mitwirkung des ftädtischen Botenpersonals im Spareinlagenabholungsverfahren usw.) zur Verfügung stellt.

Für den anderen Hauptzweig des Passibgeschäftes der Sparkasse, für den Giro-, Scheck- und Kontokorrenteinlagenverkehr, ist ihre Organisationssorm insosern von Bedeutung, als der kommunale Garantieverband im allgemeinen bestrebt sein wird, den gesamten Geld- und überweisungsverkehr seiner Rassen, Anstalten und Unter-nehmungen über die eigene Sparkasse zu leiten. Hierin liegt zweisel- los auch eine gewisse Werbewirkung für den überweisungsverkehr selbst, die auch auf Dritte einen Anreiz auszuüben vermag, sich dem Gironetz der Sparkasse (Spargiroverkehr) anzuschließen. Um hierbei Auswüchse zu vermeiden, betont der Begleiterlaß zur Mustersatung vom 26. Juli

24 Nach der Statistik der preußischen Sparkassen wiesen Ende 1928 rund 30% aller Sparkonten Guthaben bis 20 RM.

aus. (Hoffmann, Konsolidierung der Sparkassenentwicklung. In: Wirtsichsteinst 1930, Heft 15.)

<sup>23</sup> Nach den Zusammenstellungen des Statistischen Reichsamtes betrugen die Einlagen bei den deutschen Sparkassen:

1927, daß die Gewährberbände "befonders darauf zu achten haben, daß gegenüber denjenigen Personen, die mit dem Gewährverband in Geschäftsbeziehungen stehen, keinerlei Druck zur Errichtung von Konten bei der Sparkasse ausgeübt wird". Dieser Grundsat ist auch in dem unter den Geld= und Kreditorganisationen im Mai 1928 getroffenen Wettbewerbsabkommen ausdrücklich festgelegt worden.

Das Aktivgeschäft der Sparkasse wird durchweg beherrscht von dem Grundsatz dezentralistischer Rreditbewirtschaftung. Wenn auch die kommunalen Sparkaffen zu einer außerordentlich ftraffen Organisation zusammengeschlossen sind, so ift damit doch die Selbständigkeit ihrer Geschäftspolitik in keiner Beise beengt worden. Bielmehr wird auch von der Organisation selbst größter Wert darauf gelegt, daß insbesondere das Rreditgeschäft der einzelnen Sparkaffen mit dem Ziel betrieben wird, alle berfügbaren Rreditmittel wieder dem Wirtschafts= bezirk und den Bevölkerungsgruppen zuzuführen, aus denen sie ent= stammen. Dieser dezentralistischen Kreditbewirtschaftung liegen zwei wichtige Motive zugrunde. Kreditpolitisch liegt es zweisellos im Interesse der Sparkasse, wenn sie die berfügbaren Gelder tunlichst wieder in dem ihr bertrauten Geschäftsbezirk anlegt, da sie dann im allge= meinen den einzelnen Rreditnehmer besser beurteilen kann und auch eher in der Lage ist, ihn und die Verwendung des ihm gewährten Kredites laufend zu kontrollieren. Zum andern ist es ein wirtschafts= politischer Gesichtspunkt, der zu der grundsätlichen Dezentralisierung der Kreditwirtschaft der kommunalen Sparkassen geführt hat. Auf diese Beise soll nämlich ein Gegengewicht gegen die sonstigen — mit Ausnahme der Kreditgenoffenschaften vorwiegend zentralistisch orien= tierten — Geld= und Kreditorganisationen geschaffen werden, die die Geldmittel zum großen Teil dem platten Lande und der mittelftan= dischen Wirtschaft entziehen oder ihnen zumindest keine neuen Kredit= mittel in erheblichem Umfange zuführen. Die Sparkaffe ift demgegen= über bewußt auf die Förderung der heimischen Wirtschaft eingestellt; sie sett sich mit allen Kräften und Mitteln für die Unterstützung wirt= schaftlich schwacher Rreise und für die Erhaltung selbständiger Mittel= standseriftenzen ein. Daß zu dieser Einstellung ihre kommunale Orga= nisationsform ausschlaggebend beigetragen hat, dürfte ohne weiteres einleuchten. Gerade der Umstand, daß der kommunale Garantieverband verpflichtet ist, im gegebenen Falle große Opfer für die Sparkasse zu bringen, und die Tatsache, daß die Einlagen der Sparkasse durchweg

bon den für ihre Sicherheit mithaftenden Einwohnern des Gewährs berbandes stammen, hat zu dem begreiflichen Bestreben geführt, die Mittel der Sparkasse soweit wie möglich wieder in den Bezirk ihres Ausstommens zurückzuleiten. Im allgemeinen werden nur solche Gelder, die nicht im eigenen Geschäftsbezirk angelegt werden können, weil kein berechtigter Kreditbedarf vorliegt, oder solche, die aus Liquiditätsgründen überhaupt keine Anlage im Kreditgeschäft finden dürfen, außershalb des Geschäftsbezirks, d. h. insbesondere bei der zuständigen Giroszentrale angelegt.

Im Mittelpunkt der Anlagetätigkeit der Sparkassen steht heute wieder die Pflege des Realkredits. Auf diesen Geschäftszweig wirkt sich ihre kommunale Organisationsform besonders hinsichtlich der Hörderung des Wohnungsbaues (zumal des Kleinwohnungsbaues) und des Siedlungswesens stark aus, da die kommunalen Garantieberbände der Sparkassen an der Behebung der Wohnungsnot natürlicherweise großes Interesse haben. Umfang und Art der Leistungen der Sparkassen auf dem Gebiete der Wohnungsbaussinanzierung sind zweisellos nicht zuletzt auf ihre enge Berbindung mit der Kommunalwirtschaft zurückzusühren.

Mit Ausnahme des noch besonders zu behandelnden Kommunalstreditgeschäfts übt die Organisationsform der Sparkasse auf die Versteilung der Kreditmittel im einzelnen keinen besonderen Einfluß aus. Allerdings begünstigt sie — ähnlich wie im Passivgeschäft — die Vesachtung der sozialpolitischen Zweckbestimmung der Sparkasse, wie dies auch die statistischen Feststellungen einwandsrei belegen26. Angesichts der Wirtschaftskrisen der letzten Jahre ist der kommunale Charakter der Sparkasse in ihrem Kreditgeschäft hin und wieder dadurch in die Erscheinung getreten, daß stützungsbedürstige private Unternehmungen und Betriebe in der Kreditgewährung bevorzugt behandelt wurden, um sie der örtlichen Wirtschaft zu erhalten und um die Garantiesgemeinde vor einer Steigerung der Arbeitslosigkeit und der hieraus

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Die Leistungen der deutschen Sparkassen für den Wohnungsbau, in se besondere für das Kleinwohnungswesen seit der Währungsstadilisierung, werden im April 1930 auf 3,2 Milliarden RM. beziffert. (Hoffmann, "Konsolidierung der Sparkassenentwicklung" a. a. D.)

<sup>26</sup> Der Durchschnittsbetrag der Sparkassenhhpothek betrug Ende 1929 5000 RM., die Durchschnittshöhe des kurzfristigen Einzelkredits 2000 RM. (Hoffmann, "Konsolidierung der Sparkassentwicklung" a. a. D.)

**240** Faul.

entstehenden finanziellen Belastungen zu bewahren. Es handelte sich dabei aber stets um besonders gelagerte Sinzelfälle.

Durch die Inanspruchnahme der Sparkasse seitens des Garanties verbandes für die Gewährung von kurzfristigen und langsfristigen Rommunalkrediten werden im allgemeinen wohl die nachhaltigsten und auch die am meisten kritisierten Einflüsse der komsmunalen Organisationsform auf die Geschäftspolitik der städtischen Sparkasse ausgeübt.

Die Pflege des Kommunalkredits wird weder im Sparkassenreglement noch in der Mustersatung als eigentliche Aufgabe der kommunalen Sparkasse bezeichnet, wohl aber sehen die Bestimmungen des Reglements, der Mustersatung und der aufsichtsbehördlichen Erlasse die Möglichkeit der Gewährung von Kommunalkrediten durch die Sparkasse vor.

Nach Ziffer 5 des Reglements ist es den Kommunen unter anderm erlaubt, mit den durch die einzelnen Ginlagen sich bildenden Rapitalien ihre eigenen Schuldobligationen einzulösen. Ziffer 8 des Reglements schreibt bor, daß die Kommunen "zu neuen Bedürfnissen nur unter Genehmigung des Oberpräsidenten Darlehen aus den Sparkassenfonds entnehmen dürfen". Die auffichtsbehördliche Genehmigung kann jedoch nach den weiteren Bestimmungen des Reglements nur erteilt werden, nachdem geprüft worden ist, ob das städtische Schuldenwesen genügend geordnet und die Berzinsung und Tilgung des Darlehens gesichert ist. — Nach § 29 der Mustersatzung darf die Darlehens= gewährung der Sparkaffe an Kommunalverbände und andere öffent= lich=rechtliche Körperschaften 50% der gesamten Einlagen nicht über= steigen. An den eigenen Garantieberband dürfen insgesamt höchstens 25% der Gesamteinlagen ausgeliehen werden, wobei der Bestand an Inhaberanleihen des Gemährverbandes sowie Bürgschaften und Bechselobligo für diesen mit einzurechnen sind.

Man befürchtet nun vielfach, daß die finanziellen Anforderungen, die die Kommunalberbände als Gewährträger an ihre Sparkaffen stellen,

- 1. die eigentlichen Sparkaffenaufgaben beeinträchtigen,
- 2. die Liquidität der Sparkaffe gefährden,
- 3. die Sicherheit der Spareinlagen herabmindern, da infolge der übers spannten Inanspruchnahme durch den eigenen Garantieberband dessen Hönne,

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 241

4. die Schuldenwirtschaft der Kommunalverbände erleichtern und fördern.

Im einzelnen ift hierzu festzustellen:

Bu 1. Wenn auch die Darlehensgewährung an Kommunalverbände und an den eigenen Garantieverband in der Satung nicht ausdrud= lich als einer der Zwecke der Sparkaffe bezeichnet, sondern ihr nur als Geschäftszweig zugestanden worden ist, so wird man dennoch in der kommunalen Kreditgewährung eine wichtige Sparkassenaufgabe sehen müssen. Dem kommunalen Garantieverband wird man nicht verdenken dürfen, wenn er der Sparkaffe gegenüber auch gewisse Rechte geltend macht, sofern ihre soziale und wirtschaftspolitische Zweckbestimmung dadurch nicht beeinträchtigt wird. Durch eine sich in angemessenen Grenzen haltende Rommunalkreditgewährung wird aber die örtliche Wirtschaft gefördert, da sich die Rommunaldarleben im allgemeinen in kommunalen Aufträgen an die verschiedensten Gewerbezweige aus= wirken. Die Förderung der örtlichen Wirtschaft ist jedoch zweisellos eine der wichtigsten heutigen Aufgaben der städtischen Sparkasse. Von großer Bedeutung ist schließlich der Umstand, daß insbesondere die ihrer Natur nach meist langfristigen Spareinlagen sich zum Teil für die Gemährung von Rommunalkrediten besonders gut eignen. Man darf die überzeugung aussprechen, daß die Sparkaffen, auch wenn man sie nicht als kommunale Anstalten, sondern etwa als Aktien= gesellschaften betriebe, ihre Gelder zum Teil in Kommunalkrediten anlegen würden, wie dies auch die anderen Geld= und Rreditinstitute, die über langfriftige Mittel verfügen, so beispielsweise die Sypothekenbanken und die Versicherungsanstalten, in weitgehendem Mage tun.

Bu 2. Gine Gefährdung der Liquidität der Sparkasse ift dann nicht zu besürchten, wenn die Kontingentierungs= und Liquiditätsvorschriften der Satzung und die bank= und sparkassenpolitischen Grundsäte streng beachtet werden. In diesem Zusammenhang ist auf die Entlastung der Sparkassen im Kommunalkreditgeschäft durch die Girozentralen hin= zuweisen; diese waren bisher auch noch immer bereit und in der Lage, den Sparkassen hilsreich zur Seite zu stehen, wenn in Einzelfällen einmal ihre Zahlungsbereitschaft beeinträchtigt erschien. Sehr aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Zifsern über die Anlage der Sparkassende in Kommunalkrediten. Die deutschen Sparkassen hatten von ihren gesamten Spareinlagebeständen angelegt in Schriften 178. I.

242 Faul.

Kommunaldarlehen, d. h. in Darlehen an den eigenen Garanties verband und an andere öffentlichsrechtliche Körperschaften:

| 1913                | 1926            | 1927                | 1928 | Oftober 1929 27 |
|---------------------|-----------------|---------------------|------|-----------------|
| 13,7°/ <sub>0</sub> | $10,8^{0}/_{0}$ | $12,7^{\circ}/_{0}$ | 13,4 | 17 º/o          |

Aus diesen Zahlen ist zwar eine vornehmlich durch die besonderen Berhältnisse der Nachkriegsjahre bedingte Steigerung der Kommunalskreditgewährung zu entnehmen, daneben ist aber auch ohne weiteres ersichtlich, daß das Kommunalkreditgeschäft der Sparkassen sich ersheblich unter der in der Mustersahung mit 50% festgesetzten Höchstsgrenze bewegt.

- **Zu 3.** Die Sicherheit der Spareinlagen kann dann nicht als gesfährdet angesehen werden, wenn die Jnanspruchnahme durch den eigenen Garantieverband nur im Rahmen der Kontingentierungssborschriften erfolgt.
- Bu 4. Der überspannten Darlehensaufnahme des Garantieverbandes bei der eigenen Sparkasse stehen zunächst die bereits mehrsach erwähnten Kontingentierungsvorschriften entgegen. Ferner ist das neuerdings weitgehend ausgebaute Prüfungs und Genehmigungsversahren für die Aufnahme von Kommunalkrediten zweisellos von hemmender Wirkung. Der bei der eigenen Sparkasse aufgenommene Kommunalkredit bedarf jest
  - a) der Vorprüfung und Begutachtung durch den zuständigen kommunalen Kreditaussichuß;
  - b) der kommunal-aufsichtsbehördlichen Genehmigung hinsichtlich der Kommunalkreditaufnahme als folcher;
  - c) der Genehmigung durch die Sparkassenaufsichtsbehörde hinsichts lich der Aufnahme des Darlehens bei der eigenen Sparkasse.

Trot dieses vielfältigen und strengen Prüfungs- und Genehmigungsversahrens wird man die Aufnahme von Darlehen bei der eigenen Sparkasse noch als relativ einsach bezeichnen können. Ersahrungsgemäß nehmen daher auch die Kommunalverbände bei Kreditbedarf in erster Linie ihre Sparkasse in Anspruch. Sosern sich die Inanspruchnahme ordnungsgemäß geprüfter und genehmigter Kredite jedoch im Rahmen der Satungsvorschriftten bewegt, worauf sowohl bei der Genehmigung

<sup>27</sup> Wirtschaft und Statistik. Nr. 15. 1929.

der Darlehensaufnahme als auch bei der Revision der Sparkasse streng geachtet wird, kann von einer Förderung der Schuldenwirtschaft der Kommunen durch ihre Sparkassen keine Rede sein. Diese Feststellung wird auch durch die Tatsache belegt, daß die Sparkassendarlehen im Berhältnis zu der gesamten kommunalen Darlehensaufnahme gar nicht eine so große Kolle spielen, wie vielsach angenommen wird. Nach amtelichen statistischen Erhebungen<sup>28</sup> kommen für die Berschuldung der deutschen Kommunalverbände per 31. März 1928 neben eigenen Inshaberanleihen usw. folgende Kreditquellen in Betracht:

| Girozentralen und Land | eŝ | ba | nfe | en | m | it | 23,9 0/0           | <b>)</b>     |
|------------------------|----|----|-----|----|---|----|--------------------|--------------|
| Sparkassen mit.        |    |    |     |    |   |    | $8,4^{\circ}/_{0}$ | San Glasamt. |
| hppothekenbanken mit.  |    |    |     |    |   |    | $7,2^{0}/_{0}$     | verschuldung |
| Sonstige Banken mit .  |    |    |     |    |   |    | $7,3^{0}/_{0}$     | berjajaibang |
| Sozialversicherung mit |    |    |     |    |   |    | 5.0 %              |              |

Es kann kein 3weifel darüber bestehen, daß angesichts des schnellen Bachstums der Gemeinden und der Erweiterung ihres Aufgaben= kreises eine wesentlich verstärkte Kreditaufnahme gar nicht zu umgehen war. Dennoch wird man der Auffassung sein können, daß die Berschuldung von Kommunalberbänden nach dem Kriege das Maß des Erforderlichen häufig überschritten hat. Es muß aber durchaus in Frage gestellt werden, ob gerade in diesen Fällen die Sparkassen als Rredit= quellen dienten. Wie bereits angedeutet wurde, ist es selbstwerständ= lich, daß die darlehenssuchende Gemeinde sich zunächst an die eigene Organisation wendet, sofern nicht die Absicht und die Möglichkeit bestehen, die benötigten Kredite durch die Emission eigener Schuldberschreibungen aufzubringen. Die Inanspruchnahme der eigenen Spar= taffe ift aber, wie gezeigt wurde, begrenzt und unterliegt ftrengen Benehmigungsborschriften. Die Rreditgewährung durch die eigene Girozentrale, die natürlich einen sehr guten Ginblick in die Finanzberhält= nisse der Kommunalberbände besitt, wird im allgemeinen nur erfolgen, wenn die Notwendigkeit und die Dringlichkeit des Rredites einwand= frei feststehen, zumal die Girozentrale mehr als alle anderen Rredit= geber auf eine angemessene Berücksichtigung auch der sonstigen bor= bringlichen Rommunalkreditgesuche Bedacht nehmen muß. Als Ronsequenz ergibt sich somit, daß erst für den Kreditbedarf, der nicht

<sup>28</sup> Deutsche Sparkassen-Zeitung v. 12. Aug. 1930.

244 Faul.

mehr von der eigenen Sparkasse und der zuständigen Girozentrale aus den dargelegten Gründen befriedigt wird, außenstehende Kreditsquellen herangezogen werden. Gerade auf die Kreditgewährung organissationsfremder Stellen, die weniger auf die Rotwendigkeit als hauptssächlich auf die Kentabilität des nachgesuchten Kredites zu sehen brauchen, ist die ungesunde Verschuldung mancher Kommunalverbände ersahrungsgemäß zum guten Teil zurückzuführen.

Daß im übrigen die einzelne Sparkasse und die Sparkassenorganisation selbst das allergrößte Interesse daran haben, daß mit ihrer Hilfe keine überspannte Verschuldung der Rommunalverbände entsteht, ist selbstverständlich und hat sich auch in der Praxis wiederholt gezeigt. Verschuldete Rommunalverbände sind schlechte Varantieträger. Gerade in denjenigen Orten, in denen eine finanzielle Mißwirtschaft des Rommunalverbandes zutage getreten ist, hat sich dies häusig ungünstig auf die Sparkasse ausgewirkt, da naturgemäß das Vertrauen des Sparers zu ihr nicht zuletzt von seinem Vertrauen zu dem kommunalen Hasetungsträger abhängig ist.

In diesem Zusammenhang verdient besondere Hervorhebung die im Jahre 1929 eingeleitete kommunale Umschuldungsaktion, die bekanntlich die Umwandlung kurzfristiger Schulden der Kommunalverbände in langfriftige Berbindlichkeiten zum Ziel hat. Gerade in diesem Falle hat sich die enge Verbundenheit zwischen Sparkasse und Kommunalverband besonders stark ausgewirkt, denn die Durchsührung geschieht in der Beise, daß die einzelne Sparkasse sich für einen befristeten Zeit= raum bereit erklärt, bis zu 50% ihres Einlagenzuwachses für die Konsolidierung kurzfristiger Verpflichtungen ihrem eigenen Gewähr= berbande oder anderen Kommunalberbänden (auf dem Wege über die zuständige Girozentrale) zur Verfügung zu stellen. Die maßgebliche Beteiligung der Sparkaffen an der Umschuldungsaktion, die selbstredend nur im Rahmen der satungsmäßigen Kontingentierungsborschriften für das Kommunalkreditgeschäft erfolgt, ist durchaus zu rechtfertigen, da den Sparkassen — wie gezeigt wurde — an der Gesundung der Finanzen ihrer Gewährträger in hohem Maße gelegen sein muß. Im übrigen handelt es sich hierbei um eine Sonderaktion, die die Anlagepolitik der Sparkassen grundsätlich und dauernd nicht beeinflußt.

In richtiger Erkenntnis der hohen Bedeutung einer geordneten kommunalen Finanzwirtschaft haben sich die Sparkassen und ihre Organisation ferner mit besonderem Nachdruck für eine planmäßige

Kredit= und Anleihepolitik der Kommunalverbände29 eingesett. Die berschiedenen kommunalen Kreditrestriktionen und die Einrichtung von kommunalen Kreditausschüssen sind nicht zuletzt auf den Einfluß der Sparkassen, ihrer Zentralbanken und ihrer Verbände zurückzuführen. Auch durch die Emission von Sammelanleihen und durch die Zentralissierung des kommunalen Kreditwesens bei den Girozentralen sucht die Sparkassen= und Giroorganisation einer gesunden Finanzwirtschaft der Kommunalverbände die Wege zu ebnen.

#### 4. Zinspolitik.

Die Festsetzung der Zinssätz obliegt nach Maßgabe der Mustersatzung dem Sparkassenvorstand, jedoch müssen sich die Zinssätze für Spareinlagen sowie im Depositens, Giros und Kontokorrenteinlagens verkehr jeweils innerhalb der vom zuständigen Sparkassenverband bestimmten Grenzen halten (Mustersatzung §§ 15 und 22). Die Aufstellung der Verbandsrichtlinien erfolgt im allgemeinen durch den sogenannten Technischen Beirat der Sparkassenverbände, der sich zumeist aus Sparkassenleitern zusammensetzt, die die Interessen der einzelnen Unterbezirke des Verbandsgebietes wahrnehmen. Zwischen der Dreganisationssorm der städtischen Sparkasse und ihrer Zinspolitik bestehen enge Berührungspunkte. Insbesondere kann der Garantieverband bestrebt sein, die bei seiner Sparkasse in Anspruch genommenen Kredite möglichst niedrig zu verzinsen. Andererseits kann das Bestreben bestehen, möglichst hohe überschüsse von der Sparkasse zu erhalten, was eine entsprechende Zinspolitik dur Voraussehung hat.

Die zu niedrige Verzinsung der Kommunalkredite würde eine Vorswegentnahme von überschüssen bedeuten, den Reingewinn ermäßigen und damit die gemeinnüßige Verwendung der überschüsse in tatsächslicher Höhe verhindern. Jedoch würde das Bestreben, hohe überschüsse zu erzielen, ebenfalls nicht mit dem gemeinnüßigen Charakter der Sparkasse in Einklang zu bringen sein. Der unangemessenen Verzinsung der Kommunalkredite bei der eigenen Sparkasse stehen ferner Besdenken hinsichtlich der Klarheit und Wahrheit der Sparkassenbilanzentgegen.

Der zweifellos starke Einfluß des Magistrats im Vorstand der Sparskasse könnte den angedeuteten Bestrebungen förderlich sein, jedoch stehen

<sup>29</sup> Bgl. u. a. Kleiner, "Kommunalkredit und Kapitalmarkt". In: "Deutsche Sparkasseitung". 1930. Nr. 64 und 65.

246 Faul.

einer derartigen Zinspolitik praktisch erhebliche Schwierigkeiten im Wege. Unangemessene Zinssätze würden nicht mit den Satungsbestimmungen — besonders nicht mit den Richtlinien des Sparkassens berbandes, die nach streng gemeinnützigen Grundsätzen aufgestellt werden — zu bereindaren sein. Die Sparkassen werden aber von den Berbänden angehalten, über etwaige Abweichungen von den Richtslinien unter Angabe der Gründe zu berichten. Auch wird bei allen Revisionen der Aussichtsbehörde bzw. des Sparkassenberbandes der Zinspolitik der Sparkasse nicht durch besondere ärtliche Verhältnisse ausereichend gerechtsertigt, dann stehen dem Sparkassenberband und der Aussichtsbehörde genügend Möglichkeiten zur Verfügung, um eine Anderung in der Zinspolitik der Sparkasse herbeizusühren.

#### 5. Sicherheit.

Die viel vertretene Auffassung, als beruhe die Sicherheit der Gin= lagen bei der städtischen Sparkasse in erster Linie auf der Haftung ihrer Stadtgemeinde und als wären demgegenüber alle anderen Bor= kehrungen für ihre Sicherheit von geringer Bedeutung, trifft im all= gemeinen erfreulicherweise nicht zu. Maßgeblich ist zunächst die Art und Beise der Geschäftsführung. Benn sich diese im Rahmen der Satungsbestimmungen bewegt und wenn auch Sparkassenborftand und Magistrat ihren satungsmäßigen Pflichten gewissenhaft nachkommen, dann sind Verlufte für die Sparkasse unter normalen Wirtschaftsberhältnissen so gut wie ausgeschlossen. Für die ordnungsmäßige Beschäftsführung bildet eine wichtige Garantie die vorsichtige Auswahl und die forgfältige Aus- und Fortbildung des Personals. Gine weitere wichtige Gewähr für die gemissenhafte Führung der Sparkassen= geschäfte und damit für die Sicherheit der Sparkaffe und ihrer Ginlagen bilden die vielfältigen Revisions= und Kontrollmöglichkeiten und eborschriften. (Innenrevision, Revision des Sparkassenborstandes, des Magistrats, des Sparkassenverbandes und der Aufsichtsbehörde.) Schließlich besteht auch in der Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung eine gemiffe Sicherheit für die ordnungemäßige Bermaltung der ftädti= schen Sparkasse. Wenn allerdings alle diese Sicherheits= und Kontroll= vorschriften und smöglichkeiten nicht beachtet werden oder nicht zum Biele führen, und wenn auch die eigenen Referven der Sparkaffe nicht ausreichen, erst dann — also in letter Linie — beruht die Sicherheit

der Sparkasse und ihrer Einlagen auf der Haftung des kommunalen Garantieberbandes.

Diese Haftung hat jedoch noch in keinem Falle versagt, so daß Rahlungseinstellungen bei kommunalen Sparkaffen bisher nicht zu berzeichnen waren. In diesem Zusammenhang sollen aber die auch bei Sparkaffen eingetretenen Verlufte nicht übergangen kommunalen werden. Solche Verluste sind vor dem Kriege hauptsächlich eingetreten durch Kurseinbußen in den eigenen Wertpapierbeständen, bereinzelt durch sonstige Anlagegeschäfte und — in Sonderfällen — durch Unterichlagungen und ähnliche Unregelmäßigkeiten. Sogenannte Sparkaffenstandale, wie man neuerdings alle Verluste der kommunalen Spar= taffen mit offenbar tendenziöfer Absicht bezeichnet, find eigentlich erft feit dem Ausgang der Inflationszeit borgekommen. Erfahrungsgemäß waren die bei einzelnen Sparkassen besonders in den Jahren 1924-26 eingetretenen Migftande und Berlufte fast immer zurückzuführen auf die aus der Inflationszeit überkommene Spekulationssucht, auf die borübergehende Fülle öffentlicher Gelder, auf die zum Teil berlorengegangene übung im Rreditgeschäft, auf die gesunkene Geschäftsmoral mancher Kreditnehmer, zum Teil aber auch auf persönliches Versagen bon Sparkaffenbeamten ober bon Mitgliedern ber Sparkaffenorgane.

Bei allen Verluftgeschäften hat man die Beobachtung gemacht, daß regelmäßig die Satungsbestimmungen und die Grundfäte einer ge= junden Sparkassenpolitik unbeachtet geblieben sind. Leider hat man - bielfach aus Wettbewerbsgründen - die Sparkaffenberlufte ftark berallgemeinert und bersucht, das ganze kommunale Sparkaffenwefen als ungesund hinzustellen. Daß dies keineswegs zutrifft, hat die weitere Entwicklung der kommunalen Sparkassen und das wachsende Bertrauen aller Bebolkerungekreise zu ihnen eindrucksvoll bewiesen. Ferner sei auch in diesem Zusammenhang erwähnt, daß bei der kommunalen Sparkaffe jede nennenswerte Ginbufe oder Unregelmäßigkeit amangs= läufig zur Renntnis der Öffentlichkeit gelangt, was bekanntlich bei allen anderen Geld= und Rreditinstituten keineswegs in diesem Mage der Fall ift. Immerhin weiß man zur Genüge, daß seit der Inflations= zeit nicht nur eine große Reihe von nichtkommunglen Geldinstituten zusammengebrochen ist, sondern daß auch in den namhaftesten Gruppen des deutschen Bankwesens — ebenfalls zum Teil im persönlichen oder sachlichen Zusammenhang mit den Inflationsverhältnissen und ihren Nachwirkungen — Verluste von größtem Ausmaße eingetreten sind.

248 Paul.

Wichtig ist an dieser Stelle die Frage, ob die Sparkassenverluste in direkter ober indirekter Beziehung zu der kommunalen Organisation&= form der Sparkaffe standen. Diese Frage kann für die meisten der in Betracht kommenden Sparkaffenborfälle ohne weiteres verneint werden. Gegen betrügerische Manipulationen ungetreuer Beamter und Angestellter können sich, wie die Pragis zeigt, auch Geld= und Rredit= institute in anders organisierter Form nicht unbedingt sichern. Die Inflationsnachwirkungen haben, wie betont wurde, auch bei anderen Instituten zu Fehlinvestierungen und Verlustgeschäften geführt. Gleich= wohl muß zugegeben werden, daß bei einigen der Sparkaffenborfälle auch die besondere Organisationsform der kommunalen Sparkasse nicht ohne Einfluß geblieben ist. Dies bezieht sich vor allem auf diejenigen Einzelfälle, in denen insbesondere der Sparkassenborstand bzw. das kommunale Verwaltungsorgan sich zu wenig der Aufsichtspflichten über die Sparkasse erinnert oder sie nur rein formell erfüllt haben. Aber auch derartigen Fällen stehen bekanntlich ähnliche Vorgänge in der Privatwirtschaft gegenüber, besonders häufig sind davon Unternehmungen betroffen worden, die in der Form von Aktiengesellschaften betrieben wurden.

Aus den Verlustgeschäften der Sparkassen hat man allseitig gelernt. Die Kontrollmaßnahmen in den Sparkassenbetrieben sind erweitert und ergänzt worden. Das Sparkassenrevisionswesen wurde ausgebaut (jährliche Verdandsrevision!), die Staatsaussicht berschärft. Dem Ausbildungswesen der Sparkassenbeamten wird größere Aufmerksamkeit geschenkt. Bei der Besetung der Sparkassenvositionen wird erhöhter Wert darauf gelegt, daß der Vewerber nicht nur sachlich befähigt ist, sondern auch die moralische Qualisikation und das richtige Verständenis für die Zweckbestimmung der gemeinnützigen Sparkasse mitbringt. Das alles wird auch für die Zukunft Verluste nicht völlig auszuschließen bermögen; es bietet aber im Zusammenhang mit der kommunalen Garantie und mit der Organisationsverbundenheit die Gewähr dafür, daß die Sicherheit jeder einzelnen Sparkasse in hohem Maße verbürgt erscheint.

#### 6. Liquidität.

Die Liquidität der Sparkasse ist durch strenge Vorschriften gesichert. Nach § 35 der Mustersatzung müssen mindestens 30% des Gesamtseinlagenbestandes der Sparkasse in flüssigen Werten angelegt werden. Als solche gelten: Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 249

- a) Raffenbestand, Sorten und Rupons;
- b) Guthaben bei der Reichsbank, bei Privatnotenbanken oder auf Postschecktonto;
- c) borübergehende Anlagen bei öffentlichen Bankanstalten (mins destens 10% des Gesamteinlagenbestandes sind bei der zuständigen Girozentrale anzulegen);
- d) zum Privatdiskont an der Borse gehandelte Wechsel;
- e) reichsbankfähige Bechsel im Rahmen des der Sparkasse bon der Reichsbank eingeräumten Bechselkontingents;
- f) bei der Reichsbank oder bei einer anderen öffentlichen Bank lombardfähige Schuldverschreibungen auf den Inhaber;
- g) kurzfristige Forderungen gegen öffentlich=rechtliche Berbande;
- h) jederzeit kündbare Faustpfanddarlehen, sofern sie nach bestimmten Sagungsvorschriften gesichert find.

Ferner bestimmt die Mustersatung ausdrücklich, daß bei der Anslegung sämtlicher im Depositens, Giros und Kontokorrentverkehr der Sparkasse vorhandenen fremden Gelder, soweit sie nicht in börsens gängigen Wertpapieren bzw. in Wechseln Deckung finden, keine längeren Kündigungsfristen gewährt werden dürfen, als für die entsprechenden gegenüberstehenden Passiva gewährt sind.

Beziehungen zwischen der Organisationsform der städtischen Sparfasse und ihrer Liquidität können sich insbesondere ergeben infolge der Anrechnung kurzsristiger Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Berbände auf die Liquidität. Bei derartigen Forderungen wird es sich in erster Linie um kurzsristige Darlehen an den eigenen Garantie-verband handeln. Wenn keine besonderen Sicherungsvorschriften bestünden, könnten hieraus zweifellos Gesahren für die Zahlungsbereitschaft erwachsen, da die Stadtgemeinde ihre Sparkasse zwingen könnte, ihre Liquiditätsreserven in erster Linie in kurzsristigen Darlehen bei ihr zu belegen. Die Gesahren wären deshalb so groß, weil sich in Zeiten angespannter Kapitalmärkte ersahrungsgemäß aus kurzsristigen Kommunaldarlehen häusig langsristige Schulden entwickeln. Es sind jevoch Sicherungsvorschriften geschaffen, die — neben der Kontingentierung der Kreditgewährung an den eigenen Garantieverband — besonders darin bestehen, daß die Sparkasse

- 1. 10 % ihres Gesamteinlagenbestandes als Barreserbe bei der eigenen Girozentrale unterhalten muß,
- 2. daß sie bei der Anlegung ihrer Bestände das Gesetz vom 23. Desember 1912 betreffend die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren beachten muß.

Nach diesem Gesetz sind die Sparkassen — je nach ihrer Größe — berpflichtet, mindestens 15-25% ihres berzinslich angelegten Berzmögens in mündelsicheren Inhaberschuldverschreibungen und davon drei Fünftel in Schuldverschreibungen des Deutschen Reiches oder des Staates Preußen anzulegen.

Werden diese gesetzlichen und satungsmäßigen Bestimmungen besachtet, was natürlich der laufenden Kontrolle der Revisionsinstanzen und der Aufsichtsbehörden unterliegt, dann sind die Sparkassen im allgemeinen schon gezwungen, 25—35% ihrer Bestände als Barreserben oder in Effekten anzulegen, so daß eine Anlage von Liquiditätsreserben in kurzfristigen Forderungen an den eigenen Garantieverband nicht mehr in einem Umfange ersolgen kann, daß lediglich hierdurch die Zahlungsbereitschaft der Sparkasse in Frage gestellt wird.

# 7. Rentabilität; Überschüffe.

Die städtische Sparkasse ist kein Erwerbsinstitut; bennoch ist eine gewisse überschußerzielung durchaus angängig, wenn dabei die soziale und gemeinnützige Zweckbestimmung der Sparkasse genügend Beachstung findet. Gemäß Ziffer 7 des Reglements sind etwaige überschüsse zur Bildung eines Reserbesonds zu verwenden, damit, wenn Berluste eintreten, die Inanspruchnahme des Garantieverbandes tunlichst vermieden wird. Wenn der Reservesonds die ersorderliche Höhe (vgl. die Vorschriften des preußischen Anlegungsgesetzes vom 23. Dezember 1912 und der Aussührungsbestimmungen zu diesem Gesetz übersteigt, werden etwaige weitere überschüsse, die sich bei der Rechnungslegung ergeben, an den Garantieverband abgeführt, der sie nach § 36 der Mustersatzung nur verwenden kann für nicht zu seinen gesetzlichen Ausgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetz und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen.

Nach statistischen Feststellungen werden die Sparkassenüberschüsse insbesondere für kulturelle Zwecke, für soziale Fürsorge, für die Gesundheitspflege und für die Errichtung und Unterhaltung öffentlicher

Gärten usw. berwendet<sup>30</sup>. Die Art der Berwendung der Sparkassen= überschüsse muß aus dem Haushaltsplan des Garantieberbandes erssichtlich sein; eine mittelbare oder unmittelbare Verwendung zu irgends welchen politischen Zwecken ist ausdrücklich untersagt. Bon der Berechsnung der überschüsse und der beabsichtigten Verwendung ist der Aufsichtsbehörde in jedem Falle Mitteilung zu machen<sup>31</sup>.

Wenn auch die Erzielung von überschüssen für die Bildung eines Reservefonds notwendig und darüber hinaus für die Verwendung zu mildtätigen und gemeinnütigen Zwecken erwünscht ist, so ist doch das mit keineswegs gesagt, daß die Sparkassen eine Gewinnerzielung systematisch anstreben sollen. Dagegen wenden sich unter anderm verschies dene preußische Ministerialerlasse (z. B. der Runderlaß vom 4. Dezember 1924). Eine gewissenhafte Sparkassenleitung wird aber daraussinarbeiten, daß die Sparkasse unter Besolgung aller Satungssvorschriften usw. und im Rahmen der Richtlinien für die Zinspolitik so rationell wie möglich wirtschaftet, so daß im allgemeinen schon zwangsläusig für die genannten Zwecke alljährlich gewisse Beträge zur Verfügung stehen werden.

Die kommunale Organisationsform der Sparkasse kann sich natürslich gerade auf diesem Gebiete nachteilig auswirken, wenn der Garantieverband auf eine möglichst hohe Gewinnerzielung Einfluß nimmt, um alljährlich größere überschüsse zur Verfügung zu haben. Ungesunden Bestrebungen sind jedoch enge Grenzen in den Musterssaungsbestimmungen, in den Erlassen der Aufsichtsbehörde und — wie bereits an anderer Stelle betont — vor allen Dingen in den nach gesmeinnützigen Grundsähen aufgestellten Richtlinien für die Zinspolitik gezogen. Im übrigen ist festzustellen, daß, selbst wenn im Einzelfalle überschüsse über das an sich erwünschte Waß erzielt und abgesührt werden sollten, doch die Art der Berwendung sozialen Zwecken dienen muß, so daß auch hieraus wieder insbesondere den wirtschaftlich schwachen Sparerkreisen Borteile erwachsen.

<sup>30</sup> Interessantes statistisches Material über die Sparkassenüberschüsse und ihre Berwendung im einzelnen enthält die Untersuchung von Dr. Scholz, "Die Teilnahme der städt. Sparkassen a. d. Geldwirtschaft der Stadtverwaltungen". Bd. 137 der Schriften des Bereins für Sozialpolitik, 1913. — Für die Zeit nach 1924 sind insbesondere die vom Preuß. Statistischen Landessant zusammengestellten "Hauptübersichten über den Geschäftsbetrieb u. d. Ergebnisse d. Sparkassen" ausschlüßereich.

<sup>31</sup> Nicolai a. a. D., S. 190.

252 **Paul.** 

Es ist häufig, gerade auch von sozialpolitisch interessieteter Seite verlangt worden, daß die Sparkasse auf jede Gewinnerzielung verzichten und daß sie sich mit der Deckung der Unkosten begnügen soll. Eine derartige Regelung würde aber leicht zur Folge haben, daß das Interesse des Garantieverbandes und unter Umständen auch das des Sparkassenvorstandes und der Leitung an einer wirklich rationellen Betriebsführung der Sparkasse nachläßt oder verloren geht, was sich insbesondere in einer Erhöhung der Unkosten und damit in einer entsprechenden Zinss und Konditionenpolitik auswirken würde. Die Sparer und die Kreditnehmer der Sparkasse würden also in letzter Linie die Leidtragenden sein.

In diesem Zusammenhang interessiert auch die Frage der Abschreibungen, über deren Art und Sohe besondere Vorschriften nicht existieren. Zwischen der Organisationsform der städtischen Sparkasse und der Abschreibungspolitik bestehen gewisse Berührungspunkte. Da der Garantieberband an der Zuführung der berfügbaren überschüffe ein begreifliches Interesse hat, wird er die Bildung von Reserven über den Rahmen des Notwendigen hinaus im allgemeinen nicht für erwünscht halten. Andererseits ist die Sparkassenleitung daran interessiert, daß angemessene Rudftellungen und Abschreibungen vorgenommen werden, um nicht Gefahr zu laufen, bei eintretenden Berluften die Garantie des Gemährleistungsberbandes in Anspruch nehmen zu muffen. Aus diesen gegensätzlichen Interessen ergibt sich auf der mittleren Linie im allgemeinen eine durchaus angemessene Abschreibungspolitik. Wo sie nicht befolgt wird, hat die Verbandsrebision bzw. die Aufsichts= behörde genügend Möglichkeiten, auf die Abstellung von Mängeln zu dringen.

# 8. Besteuerung.

Die Frage, ob und inwieweit die kommunale Organisationsform auf die Steuerpflicht der städtischen Sparkasse einwirkt, ist von großer Bebeutung und soll daher im folgenden hinsichtlich der wichtigsten Steuersarten auf Grund der Gesetzgebung und Rechtsprechung der letzten Jahre im einzelnen untersucht werden.

Eine auch für die kommunale Sparkasse besonders bedeutsame reichse rechtliche Besteuerungsart ist die Körperschaftssteuer. Früher wurde verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß die Sparkassen Körperschaftssteuerfreiheit — wenn nicht nach § 9 Abs. 1 Ziff. 7 des KStG. vom 10. August 1925, so doch gemäß § 2 Rr. 3 c KStG. — jür sich

in Unspruch nehmen können. Man stütte sich dabei insbesondere auf § 2 Nr. 3c RStG., der bestimmt, daß unbeschränkt körperschafts= steuerpflichtig sind Betriebe und Verwaltungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentliche Betriebe und Verwaltungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, es sei denn, daß die Betriebe und Berwaltungen gemeinnütigen oder mildtätigen Zweden dienen. Sätte sich dieje Auffassung durchseben lassen, so würde man bon einem Einfluß der kommunalen Organisationsform auf die Körperschaftssteuerpflicht der Sparkassen insofern sprechen können, als diese Organisationsform öffentlich=rechtlicher Natur ift. Diese Ansicht wurde jedoch von den Reichsfinang= und den Rechtsmittelbehörden in Reichssteuersachen nicht geteilt. Der Reichsfinanzhof hat vielmehr wiederholt festgestellt (vgl. Entscheidung IA 866/29 bom 11. März 1930 und IA 893/29 bom 25. März 1930), daß die öffentlichen oder dem öffentlichen Berkehr dienenden Sparkaffen mit dem aus den fogenannten sparkaffenfremden Geschäften erzielten Gewinn gemäß § 9 Abs. 1 Rr. 4 Kets. auf alle Fälle steuerpflichtig sind. § 9 Abs. 1 Biff. 4 RStB. besagt, daß die öffentlichen oder dem öffentlichen Berkehr dienenden Sparkaffen, die sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenberkehrs beschränken, von der Körperschaftssteuer befreit sind. Der Reichsminister der Fi= nanzen bestimmt mit Zustimmung des Reichsrates, was als eigent= licher Sparkaffenverkehr im Sinne diefer Borfchrift anzusehen ift. Die hier vorgesehene Begriffsbestimmung des sogenannten eigentlichen Sparkaffenverkehrs ift erfolgt durch die Berordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenberkehrs im Sinne der Reichs= steuergesetze (Sparkassenberordnung) vom 22. März 1928 und durch die Berordnung über die Sicherung der bon Sparkassen im eigentlichen Sparkassenberkehr gemährten Personalkredite (Rreditsicherungsberordnung) bom 4. Mai 1928. Die damit getroffene Regelung ist nicht auf die öffentlichen Sparkaffen beschränkt, sondern sie erstreckt sich auch auf die dem öffentlichen Verkehre dienenden Sparkaffen. Rach der Ent= scheidung des Reichsfinanzhofes kommen als dem öffentlichen Verkehr dienende Sparkaffen auch folche Sparkaffen in Betracht, die bon pribaten Unternehmen, insbesondere bon Erwerbagesellschaften, betrieben werden. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ift indessen, daß diese Sparkaffen ähnliche Sicherungen für die Spareinlagen wie die öffent= lichen Sparkassen treffen. Insbesondere dürfen nur solche Geschäfte getätigt werden, die keine Berlufte bringen und die die Spareinleger

nicht in Mitleidenschaft ziehen können. Schließlich muß das Unternehmen auch ständig flüssige Mittel bereitstellen, entsprechend der bei
den öffentlichen Sparkassen gemäß § 35 der Mustersatung vorgesehenen Liquiditätsreserven.

Betreibt eine Sparkasse neben sparkassenen auch sparkassenstenen Bestimmung, so ist sie zur Körperschaftssteuer nur mit den Einkünsten aus den sparkassenstenstenen Geschäften heranzuziehen (§ 11 Nr. 2 KStG.). Diese Regelung gilt, wie in dem Erlaß des Reichsministers der Finanzen (III e 6900 betr. Veranlagung der öffentlichen und dem öffentlichen Berstehre dienenden Sparkassen zur Körperschaftssteuer und Vermögenssteuer) vom 4. Mai 1928 zum Ausdruck kommt, nicht nur für die öffentlichen und dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen, sons dern auch für die Sparkassen von Genossenschaften und Genossenschaftszentralen (§ 4 Abs. 2 c KStG.).

Da demnach die auf Grund des KStG. durch die Sparkassenberordenung und die Kreditsicherungsberordnung getroffene Regelung nicht nur für die kommunalen Sparkassen gilt, ergibt sich, daß auf dem Gebiete des Körperschaftssteuerrechtes den Sparkassen mit kommunaler Organisationsform keine besonderen Steuerpriviliegien eingeräumt sind.

§ 4 Abs. 1 Ziff. 4 des Vermögenssteuergesetzes vom 10. August 1925 in der Fassung des Gesetzes vom 31. März 1926 enthält ebenfalls eine steuerrechtliche lex specialis für die Sparkassen, indem hier bestimmt ist, daß die öffentlichen oder dem öffentlichen Berkehr dienens den Sparkassen, die sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassens verkehrs beschränken, von der Vermögenssteuer besreit sind. Nach § 2 Abs. Aufbringungsgesetzes vom 30. August 1924 gelten als werbende Betriebe und damit als ausbringungspflichtig öffentliche oder dem öffentlichen Verkehr dienende Sparkassen, wenn sie sich nicht auf die Pflege des eigentlichen Sparkassen, wenn sie sich nicht auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenschener und der Leistungen nach dem Aufsbringungsgesetz ist auf Grund der Notverordnung des Reichsprässenten vom 1. Dezember 1930 eine der Körperschaftssteuerregelung entsprechende steuerrechtliche Behandlung der Sparkassen herbeisgesührt worden.

Im übrigen sind auch für die Bermögenssteuerpflicht und die Aufbringungspflicht der Sparkassen die Sparkassenberordnung und die Kreditsicherungsverordnung maßgebend. Da diese Berordnungen, wie ausgeführt wurde, nicht nur auf die kommunalen Sparkassen Anwendung finden, wird man auch hinsichtlich der Bermögenssteuerpflicht und der Aufbringungspflicht zu dem Resultat kommen müssen, daß den Sparkassen die kommunale Organisationsform steuerliche Borteile nicht bietet. Maßgebend ist vielmehr hinsichtlich der Körperschaftssteuer, der Bermögenssteuer und der Aufbringungssteuer, ob sich die Sparkassen (und zwar nicht nur die kommunalen Sparkassen, sondern auch der oben näher umschriebene Kreis anderer Sparkassen) auf die Pflege des eigentlichen Sparkassendrüchers im Sinne der Sparkassenvordnung und der Kreditsicherungsverordnung beschränken oder nicht.

Un Reichssteuern ist für die Sparkassen schließlich noch die Umsat= steuer von Wichtigkeit. Hier interessiert besonders § 3 Ziff. 3 des Um= satsteuergesetes in der Fassung vom 8. Mai 1926, der Umsatsteuer= freiheit vorsieht für "Unternehmen oder einzelne Zweige von Unternehmen, deren 3mede ausschließlich gemeinnütig ober wohltätig find, wegen folder Umfäte, die diefen Zweden unmittelbar dienen und bei denen die Entgelte hinter den durchschnittlich für gleichartige Leistungen von Erwerbsunternehmen verlangten Entgelten zurückbleiben". — Der Reichsfinanzhof hat in einer Entscheidung vom 11. Februar 1921 — II B 33/20 — ausgeführt, daß eine Sparkasse mit den unter den "eigentlichen Sparkassenberkehr" fallenden Geschäften ausschließlich ge= meinnütige 3wede berfolgt und mit den Entgelten aus diefen Beschäften bon der Steuerpflicht freizustellen ist. Dagegen ift für diejenigen Geschäfte, in denen die Sparkasse bankmäßig und im Bettbewerb mit den Banken arbeitet, Gemeinnütigkeit nicht anerkannt worden, so daß sie umsatsteuerpflichtig sind. — Es erscheint somit die Auffassung bertretbar, daß die durch die Sparkassenberordnung und durch die Kreditsicherungsverordnung getroffene Abgrenzung hinsicht= lich der sparkasseneigenen und =fremden Geschäfte auch für die Umsat= steuerpflicht der Sparkassen maßgeblich ist. Den kommunalen Sparkaffen find bemnach auch auf bem Gebiete bes Umfatfteuerrechtes im hinblick auf ihren kommunalen Charakter steuerliche Vorteile nicht eingeräumt.

An Landessteuern kommt für die Sparkassen insbesondere die Gewerbesteuer in Betracht. — § 2 Abs. 1 der preußischen Gewerbesteuerberordnung vom 15. März 1927 bestimmt unter anderm folgendes:

"Auf Antrag kann solchen Unternehmen, deren Gewinn ausschließlich zu wohltätigen oder gemeinnütigen Zwecken berwendet wird,

durch den Gewerbesteuerausschuß Steuerfreiheit gewährt werden. Eine Berwendung für Zwecke des Reichs, des Staates und der Kommunalberwaltung gilt an sich noch nicht als gemeinnützig oder wohltätig im Sinne dieser Vorschrift."

Danach haben die Sparkassen die Möglickkeit, auf Grund ihrer Gemeinnütigkeit die Steuerfreiheit bei dem Gewerbesteuerausschuß zu beantragen. Ein Anspruch der Sparkassen auf Freistellung von der Gewerbesteuer besteht jedoch nicht. Künftig, d. h. mit Wirkung vom 1. April 1932 ab, tritt auf Grund der Notverordnung des Neichsepräsidenten vom 1. Dezember 1930 insofern eine Anderung ein, als für die Heranziehung der Sparkassen zur Gewerbesteuer die für ihre Körperschaftssteuerpflicht bestehenden Grundsäte Anwendung sinden. Diese Regelung gilt für alle öffentlichen und dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen; sie beschränkt sich somit nicht auf die kommunalen Sparkassen. Auch aus der oben abgedruckten Gesetzesbestimmung ergibt sich, daß der kommunale Charakter auf die Gewerbesteuerpflicht der Sparkassen nicht von Einsluß ist.

Zusammenfassend wird man nach alledem feststellen können, daß die kommunale Organisationsform der Sparkassen als solche von der Gesetzebung und Rechtsprechung in Steuersachen grundsätzlich unberückssichtigt geblieben ist.

# 9. Aufwertung.

Für die Auswertung bei den kommunalen Sparkassen ist der Grundsatz aufgestellt worden, daß die gesamte Auswertungsmasse den alten Sparern zusließen muß. Gegebenenfalls sind auch noch Auschüsse aus den Erträgnissen des Reugeschäfts an die Auswertungsmasse der bestreffenden Sparkasse abzusühren; ebentuell kommt sogar eine Auschüßspslicht des Garantieberbandes zur Auswertungsmasse sciner Sparkasse in Betracht. Der kommunale Charakter der Sparkasse war auf die Auswertungsregelung außerdem insofern von Einfluß, als in verschiedenen Ländern, so auch in Preußen, provinzielle Einheitssätze für die Auswertung festgesetzt sind, die jedoch bei manchen Sparkassen nicht innegehalten werden könnten, wenn nicht gleichzeitig Ausgleichsstöcke vorgesehen worden wären, an die die leistungsstarken Sparkassen abzusühren haben. Eine derartige Regelung besteht nur für die kommunalen Sparkassen, nicht aber für die anderen auswertungspflichs

tigen Geld= und Kreditinstitute (nichtkommunale Sparkassen, Hhpo=thekenbanken, Versicherungsgesellschaften usw.).

Bon Bedeutung ist ferner, daß die an sich auswertungspflichtigen Kommunaldarlehen auch dann aufzuwerten sind, wenn sie von der Sparkasse dem eigenen Garantieträger gewährt worden sind, da in diesem Fall zwischen der rechtlich unselbständigen Sparkasse und ihrem Gewährberband eine Quasi-Darlehensschuld besteht32. Die Organisationsform der Sparkasse als einer Gemeindeanstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit hat sich somit auch in dieser Hinsicht nicht zum Rachteil der auswertungsberechtigten Altsparer ausgewirkt.

Bur Nachprüfung der Aufwertungsregelung wurden bei den komsmunalen Sparkassen im Auftrage der Aufsichtsbehörde Sondersrebisionen durch den zuständigen Sparkassenberband durchgeführt, um eine restlose Ausschüttung der Auswertungsmasse zu gewährleisten.

#### 10. Publizität.

Un die Publizität der öffentlichen und privaten Wirtschaftsunternehmungen, insbesondere wenn es sich um Geld- und Kreditinstitute handelt, werden heute wesentlich erhöhte Ansprüche gestellt.

Nach § 13 der Mustersatung ist die städtische Sparkasse verpslichtet, ihren Jahresabschluß zumindest durch Aushang im Kassenraum bestanntzugeben. Im allgemeinen ist es jedoch üblich, daß die Sparkasse die Bilanz auch in den örtlichen Zeitungen sowie in der Fachpresse (Deutsche Sparkassenzeitung) veröffentlicht. Auch gehen die kommusnalen Sparkassen, insbesondere die mittleren und größeren, mehr und mehr dazu über, alljährlich einen gedruckten Geschäftsbericht heraussugeben, für den vom Deutschen Sparkassen und Giroverband ein detaillierter Musterbericht ausgearbeitet worden ist, der alle wichtigen, die Öffentlichkeit interessierenden Angaben vorsieht.

Neben der Beröffentlichung der Jahresabschlüsse und der Jahressberichte wird die Sparkassenpublizität wesentlich durch den immer mehr ausgebauten Pressedienst der Sparkassens und Girvorganisation und der einzelnen Sparkassen unterstützt. Sehr viele Sparkassen geben schon jetzt allmonatlich durch die Presse ziffernmäßigen Aufschluß über die Entwicklung der wichtigsten Geschäftszweige.

Die Gesamtentwicklung der kommunalen Sparkassen findet inss besondere in der amtlichen wie auch in der freiwilligen Statistik

Schriften 176, I.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Simon a. a. D., S. 78ff.

ihren Niederschlag. Nach Ziffer 20 des Sparkassenreglements sind die Sparkassen verpflichtet, der Aufsichtsbehörde alljährlich Nachweisungen über ihren Geschäftsbetrieb und die Jahresergebnisse zu erstatten. Die Nachweisungen werden provinzweise zusammengefaßt und an die ministerielle Aufsichtsbehörde sowie — zur Veröffentlichung — an das Statistische Landesamt weitergeleitet.

Monatlich wird je eine Reichsstatistift und eine Landesstatistik über die Sparkasseneinlagen zusammengestellt und veröffentlicht. Ferner werden die Ergebnisse der Zweimonatsbilanzen der Sparkassen zussammengesaßt und der Öffentlichkeit laufend durch die Presse bekanntsgegeben. In den regelmäßigen statistischen Publikationen von Besdeutung (Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich; "Zeitschrift" des Preuß. Stat. Landesamtes; Biertelzahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs; Zeitschrift "Wirtschaft und Statistik" usw.) werden ebenfalls die statistischen Sparkassenisse weitgehend berücksichtigt.

Nachhaltigen und wichtigen Einfluß auf die Publizität der städtischen Sparkasse übt zweifellos auch die Bestimmung in § 13 der Muster= satung aus, wonach die Stadtberordnetenbersammlung für die Ge= nehmigung und Entlastung der Jahresrechnung nebst Bilang= und Be= winn= und Berluftrechnung zuständig ist. Auf diese Beise wird die Öffentlichkeit zwangsläufig über alle wichtigen Ergebnisse ber Sahresarbeit der einzelnen Sparkasse unterrichtet. Soweit hierdurch Berlustgeschäfte der Sparkasse bekannt werden, ist diese Art der Bublizität bon den Sparkaffen vielfach als unerwünscht betrachtet worden. Bom Bettbewerbsstandpunkt aus gesehen ist dies begreiflich, da bei den Konkurrenzinstituten erfahrungsgemäß Verluste nur ausnahmsweise und meist nur dann der Offentlichkeit bekannt werden, wenn sie zum Zusammenbruch der Unternehmungen oder zumindest zu Sanierungen mit Rapital=, Struktur= oder Personalberänderungen führen. Sozial= politisch, kommunalpolitisch und wirtschaftspolitisch ist aber gerade die öffentliche Rechnungslegung der Sparkasse von großer Bedeutung. Wenn Sparkassenborstand und Sparkassenleiter die Satungsbestim= mungen peinlich befolgen, brauchen sie es nicht zu scheuen, öffentlich Rechenschaft abzulegen. Im Gegenteil, denn es geht hiervon für die ordnungsmäßig geleitete Sparkasse eine nicht unerhebliche Werbewirkung aus, da auf diese Beise zumindest alljährlich die gesamte Stadtvertretung genötigt ift, sich mit der Arbeit und mit den Ergebnissen der örtlichen Sparkasse eingehend zu befassen.

Die Publizität der städtischen Sparkasse ist nach alledem außersordentlich vielgestaltig. Es ist auch mit Recht anerkannt worden, daß der Publizitätswille der Sparkassen ungleich stärker als bei den sonstigen Kreditinstituten ist, und daß die Berichterstattung über die einzelne Sparkasse im allgemeinen mit großer Offenheit erfolgt<sup>33</sup>.

#### 11. Politit und Befchäft.

über die Zusammenhänge zwischen Politik und Geschäft hinsichtlich der Berwaltung und der örtlichen Beaufsichtigung der ftädtischen Sparkasse bestehen vielsach falsche Ansichten. Diese Anschauungen beruhen allerdings häufig auf einer Voreingenommenheit, die nur aus der grundfählichen Abneigung mancher Birtschafts- und Bevölkerungskreise gegen jede wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zu verstehen ist. Zweifellos hat die Politisierung der kommunalen Parla= mente und der Verwaltungsorgane der Kommunalverbände in der Nachkriegszeit ftark zugenommen. Es wäre daher immerhin möglich, daß die Parteipolitik auch auf den vom Magistrat und von der Stadt= verordnetenversammlung gebildeten Sparkaffenvorstand und damit auf das Sparkaffengeschäft selbst übergreifen könnte. Die Gefahr ift jedoch keineswegs fo groß, wie es zunächst den Anschein hat. Schon die Mustersatungsbestimmung in § 4, nach der die Vorstandsmitglieder wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde besitzen muffen, wirkt dem entgegen. Wenn aber wirklich bei den Wahlen zum Sparkaffenborftand neben diesen sachlichen Gesichtspunkten auch parteipolitische berücksichtigt werden, so kommt der Ginflug der eigentlichen Parteipolitik in der praktischen Arbeit des Sparkassenborstandes im allgemeinen doch kaum zur Geltung. Wäre es anders, würde das Sparkassengeschäft zwangsläufig zerschlagen, da es — im Gegensatz zu manchen anderen kommunalen Birtschaftszweigen — keinen Monopolcharakter trägt. Berade das Rreditgeschäft der Sparkassen ift so außerordentlich empfindlich, daß gefährliche Konfequenzen unausbleiblich find, wenn es nach anderen als sparkassen= und kreditpolitischen Grundsätzen be= trieben wird. Sollten auch nur in einem Einzelfalle parteipolitische Rücksichten den svarkassenvolitischen vorangehen, dann wird sich dies in der Entwicklung des Rredits im allgemeinen bald auswirken. Sorgen

<sup>33</sup> Kalveran, "Die Publizität der Sparkassen" in: "Bankwissenschaft" Rr. 10/11 v. 5. Sept. 1929.

alsdann die kommunalen Körperschaften nicht für Abhilfe, so ist es Pflicht der Verbandsrevision und der Aufsichtsbehörde, derartigen schädlichen Einflüssen gegenüber energisch durchzugreisen.

#### b) Entwicklung: Ronzentration, Expansion, heutiger Stand.

Auf den organisatorischen Zusammenschluß der kommunalen Sparkassen hat ihre Organisationsform erheblichen Einfluß ausgeübt. Ursprünglich, d. h. allerdings auch erft seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts, bestand zwischen den Sparkassen nur ein zunächst sehr loser Zusammenschluß in Sparkassenverbänden, die insbesondere ideelle Ziele anstrebten, sich dem Erfahrungsaustausch, dem Beamtenausdisdungswesen und zum Teil auch schon dem Sparkassenrebisionswesen widmeten. Irgendwelche gemeinschaftliche Einrichtungen wirtschaftslicher und sinanzieller Art existierten jedoch noch nicht. Die Erweiterung der Sparkassenschler und Giroverbände unter gleichzeitiger Errichtung der Girozentralen und damit die gemeinsame wirtschaftliche Betätigung der Sparkassen hat erst etwa seit dem Jahre 1909 eingesetzt. Erst seit dieser Zeit spricht man von einer kommunalen Giroorganisation 35, die heute alle Sparkassen und ihre kommunalen Garantieverbände umschließt.

Neben dem eigentlichen Gründungszweck der Giroverbände und der Girozentralen, nämlich der Einführung und Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs bei den Sparkassen, ist im Laufe der Entwicklung der Giroorganisation besonders auch die Pflege des Kom= munalkreditgeschäftes mehr und mehr in den Bordergrund getreten. Berade von diesem Beschäftszweig aus sind für die Entwicklung und Erstarkung der Organisation wichtige Antriebe ausgegangen, da an ihm befonders die Garantieverbände der Sparkassen und die kommunalen Spigenorganisationen erhebliches Interesse hatten. Bekanntlich ist die Organisation des Kommunalkredits in Deutschland vor dem Rriege bielfacher Rritik unterworfen gewesen. Bur Abstellung der Mängel ist eine Reihe von Projekten ausgearbeitet und zum Teil auch (Geldausgleichsstellen bei den kommunalen Spigenberbanden) borübergehend durchgeführt worden. Ihre endgültige Verwirklichung haben die Selbsthilfe= und Konzentrationsbestrebungen jedoch erst in der kom= munalen Giroorganisation gefunden. In den Girozentralen hat sich

<sup>35</sup> Bgl. Definition in Anm. 17 zu S. 230.

die deutsche Kommunalwirtschaft zentrale Kreditinstitute geschaffen, die sowohl für den kurzsristigen Geldausgleich als auch für den langsfristigen Kommunalkredit von Jahr zu Jahr wachsende Bedeutung erslangt haben. Hür die Sparkassen ist die Errichtung der Girvorganissation besonders in zweisacher Hinsicht von großem Wert. In den Sparkassen und Girvoerbänden und in den Girozentralen besitzen die Sparkassen wichtige Stützpunkte für die Wahrnehmung ihrer ideellen und geschäftlichen Interessen, andererseits entlasten gerade die Girozentralen sie wesentlich im Kommunalkreditgeschäft, was der von den Sparkassen betreuten örtlichen Wirtschaft sehr zustatten kommt.

Die Organisationsform der kommunalen Sparkasse hat sich bei der Bildung der Sparkassen= und Giroberbände und ihrer Bankinstitute wesentlich ausgewirkt, da die gesamte Giroorganisation die Garantie der Kommunalverbände zur wichtigsten sinanziellen Grundlage hat und da ferner die kommunalen Spitzenberbände bei der Gründung ausschlaggebend mitgewirkt haben. Darüber hinaus ist die kommunale Organisationsform der Sparkasse auch weiterhin insofern von großer dauernder Bedeutung für die Giroorganisation, als die kommunalen Haftungsträger der Sparkassen und ihre Spitzenverbände die Berwalztung und die Geschäftspolitik der in der Organisation zusammenzgeschlossenen Berbände und Banken beherrschen.

Es muß jedoch betont werden, daß die Errichtung der Girvorganissation nicht auf etwaige Expansionsbestrebungen der kommunalen Garantieträger der Sparkassen zurückzusühren ist. Der wirtschaftliche Zusammenschluß der Sparkassen in der Girvorganisation erfolgte vielsmehr zwangsläusig, nachdem den Sparkassen im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestrebungen zur Förderung des bargeldlosen Zahslungsverkehrs die übernahme des Girvs und Scheckberkehrs gesetzlich zugestanden war, der ohne zentrale Bermittlungsstellen, d. h. ohne die Girozentralen, nicht durchzusühren gewesen wäre.

Erst später haben die Kommunalberbände erkannt, daß die Girozentralen auch für die Befriedigung des kommunalen Kreditbedarss geeignete Bermittlungs- und Emissionsinstitute sind.

Der Ausbau der Organisation in den ersten zehn Jahren ist nur sehr langsam und unter vielen Hemmungen vonstatten gegangen. Die Kriegs= und Inflationsjahre haben allerdings die Entwicklung insofern be= günstigt, als den Kommunalverbänden fast alle anderen Kreditquellen verschlossen und als gleichzeitig die Sparkassen genötigt waren, ihren

Geschäftsbetrieb auf neuzeitliche Methoden umzustellen, wenn sie auf die Erhaltung ihres Apparates, auf die Aufrechterhaltung der Verbinsdung mit ihrer Kundschaft und überhaupt auf ihre Weiterentwicklung bedacht waren.

Die heutigen Aufgaben und Ziele der kommunalen Girvorganisation ergeben sich am klarsten aus der Zweckbestimmung der Satungen.

Der Aufgabenkreis eines Sparkassen= und Giroberbandes sei am Beisspiel des Sparkassen= und Giroberbandes für Probinz Sachsen, Thüsringen und Anhalt dargestellt, dem nach seiner Satzung als Zweck obliegt:

- a) die Pflege des kommunalen Geld= und Kreditwesens,
- b) die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs,
- c) die Förderung und Vervollkommnung des Sparkassenwesens,
- d) die Fortbildung der Sparkassenbeamten,
- e) die Prüfung des Rechnungs= und Kassenwesens der Sparkassen und sonstiger Kassen der Verbandsmitglieder.

Die provinzielle Girozentrale bzw. Landesbank dient der öffentlichen und privaten Wirtschaft ihres Geschäftsbezirks im allgemeinen als:

- a) zentrales Geld= und Kreditinstitut der angeschlossenen Kommunal= berbände (Emission von Sammelanleihen!);
- b) Zentralbank für die angeschlossenen Sparkassen: Liquiditäts=
  zentrale, Ergänzungsbank, Kreditzentrale;
- c) Ausgleichszentrale für den Zahlungs= und Inkassoverkehr der ans geschlossenen Kommunalberbände, der Sparkassen und deren Kundsichaft;
- d) Privatkreditinstitut (Ergänzungsaufgabe für das Geld= und Kredit= geschäft mit den Kommunalverbänden und Sparkassen);
- e) gegebenenfalls auch als Realkreditinstitut (Emission von Pfands briefen usw. und Gewährung von Hypothekarkrediten).

Als Aufgaben des Deutschen Sparkassen= und Giroberbandes (und der Deutschen Girozentrale) kommen satzungsgemäß in Betracht:

- a) die Förderung der gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder und der ihnen angeschlossenen deutschen Sparkassen, kommunalen Banken und Girozentralen, sowie die Vertretung dieser Interessen gegenüber Behörden, Parlamenten und Öffentlichkeit;
- b) die Förderung und Verwollkommnung des Sparkassen= und kom= munalen Bankwesens;

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 263

- c) die Pflege des kommunalen Geld= und Rreditmesens;
- d) die Vermittlung des Geldausgleichs seiner Mitgliedsberbände und sonstiger deutscher Kommunalberbände;
- e) die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, insbesondere die allgemeine Durchführung des Giroverkehrs bei den Sparkassen, Kommunalbanken und Kommunalberbänden.

Für den Umfang der kommunalen Giroorganisation sind nach dem Stande von 1930 folgende Angaben kennzeichnend:

- 1. Es bestehen zirka 3100 selbständige Sparkassen, Girvkassen usw. mit zirka 9500 Zweig= und Annahmestellen, die sämtlich ent= weder direkt oder durch ihre kommunalen Garantieverbände in provinziellen oder einzelstaatlichen Sparkassen= und Giro= berbänden zusammengeschlossen sind.
- 2. Es bestehen 17 provinzielle bzw. einzelstaatliche Sparkassen= und Giroverbände, die 17 Girozentralen, Landesbanken und Propinzialbanken mit rund 80 Filialen unterhalten bzw. an ihnen einflußreich beteiligt sind.
- 3. Alle diese Berbände, Banken, Sparkassen, Girokassen usw. sind mittelbar oder unmittelbar beteiligt am Spitzenverband der Girosorganisation, d. h. am Deutschen Sparkassens und Giroberband und seiner Bankanstalt, der Deutschen Girozentrale in Berlin.

Es wird vielfach behauptet, daß durch die Zusammenfassung der Sparkassen und ihrer kommunalen Garantieverbände in der Girosorganisation eine uferlose Expansionspolitik eingesetzt habe. Daß diese Behauptung unzutreffend ist, beweist eindeutig die ziffernmäßige Entswicklung der Sparkassen in Deutschland. Es bestanden:

- a) im Jahre 1910 (also zur Zeit der Gründung der Girvorganisation) 3072 selbständige Sparkassen,
- b) im Jahre 1913 3133 selbständige Sparkaffen 36,
- c) Ende 1929 3122 selbständige Sparkassen 37.

Somit ergibt sich, daß sich die Jahl der selbständigen Sparkassen in Deutschland während der letten 20 Jahre kaum verändert hat. Auch wenn man die nach dem Kriege erfolgten Gebietsabtretungen und die später durchgeführten Zusammenschlüsse von Sparkassen be-

<sup>36</sup> Reichszentrale für Heimatdienst: Richtlinie Rr. 157 v. Sept. 1927.

<sup>37</sup> Nach der neuesten Statistik d. Dt. Sparkassen= u. Giroverbandes.

rücksichtigt, so verschiebt sich das Ergebnis nur unwesentlich. Auf eine Bergrößerung des Zweig= und Annahmestellennehes ist allerdings großer Wert gelegt worden. Ausschlaggebend war hierfür die soziale Berpflichtung der Sparkassen, möglichst jedermann, also auch der Besvölkerung in den kleineren und kleinsten Ortschaften Gelegenheit zur Anlegung ihrer Spargelder zu geben; andererseits ist in dieser Beziehung auch das Eindringen der Privatbanken in das Spargeschäft zweisellos von gewissem Einfluß gewesen.

# V. Zusammenfassung.

Die Frage, ob sich die Organisationsform der städtischen Sparkasse bewährt hat, sei durch eine gedrängte Zusammenfassung der wichtigsten Resultate dieser Untersuchung beantwortet, wobei nach betriebswirtschaftlichen, sozialpolitischen, kommunals und finanzpolitischen, alls gemeinpolitischen und wirtschaftspolitischen Ergebnissen unterschieden werden soll.

#### Betriebswirtschaftliches Untersuchungsergebnis.

Die kommunale Organisationsform prägt sich in der betriebswirtsschaftlichen Gestaltung der städtischen Sparkasse deutlich aus. Bis vor etwa 20 Jahren herrschte in der Sparkasse durchaus die behördliche Eigenart und die Berwaltungstechnik vor. Mit der Umstellung der städtischen Sparkasse auf neuzeitliche und kausmännische Geschäftsmethoden ging eine gründliche betriebswirtschaftliche Reorganisation Hand in Hand. Die durch die kommunale Organisationsform bedingte Einheitlichkeit der Sparkassen wirkt sich für ihre Betriebswirtschaft, insbesondere für die Einführung neuer Methoden, für die Durchsührung des Redissonswesens und für die Anstellung von Betriebswergleichen durch die Öffentlichkeit günstig aus.

# Sozialpolitisches Untersuchungsergebnis.

Auf die sozialpolitische Zweckbestimmung der städtischen Sparkasse übt ihre kommunale Organisationsform starken Ginfluß aus. An Fakstoren, die den sozialpolitischen Zweck der Sparkasse günstig beeinflussen, sind insbesondere zu nennen:

a) die örtliche Verbundenheit der Sparkasse, insbesondere die weitsgehend gesicherten Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit,

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 265

- b) die Ausschaltung aller persönlichen Gewinnbeteiligungsintereffen,
- c) der Einfluß auf das Bertrauen zur Sparkasse angesichts ber Garantie des Kommunalberbandes,
- d) die Bereitstellung der kommunalen Einrichtungen für die Durchs führung des vielfach sehr unwirtschaftlichen, aber besonders sozialen Kleinsparwesens.

Diesen positiven Einflüssen stehen als bemerkenswerte negative Einswirkungsmöglichkeiten gegenüber: das Interesse des Garantieverbandes an billigen Kommunalkrediten und an überschüssen. Daß dieses Interesse kaum zu Auswüchsen führen kann, wurde im einzelnen darsgelegt.

### Rommunal- und finanzpolitisches Untersuchungsergebnis.

Zwischen Kommunalwirtschaft und städtischer Sparkasse bestehen enge Zusammenhänge, die in erster Linie auf der Organisationsform der Sparkasse beruhen. Es konnte nachgewiesen werden, daß sich hier= aus keineswegs die ungünstigen Auswirkungen ergeben, die vielsach besürchtet werden. Allerdings ist die Möglichkeit für den Kommunal= verband, bei seiner Sparkasse Kredite aufzunehmen, relativ bequem. Daß diese Inanspruchnahme nicht überhandnehmen kann, erscheint ge= währleistet. Auch ist nicht als erwiesen anzusehen, daß den Kommunal= verbänden die ihnen nachgesagte Expansionspolitik vornehmlich mit Sparkassennitteln ermöglicht wurde. Die Sparkassen und ihre Organi= sation haben selbst das größte Interesse an einer gesunden Finanzwirt= schaft ihrer kommunalen Garantieverbände.

Neben den Funktionen als Areditinstitut ihres Garantieverbandes hat die Sparkasse auch wichtige Aufgaben als Zentralstelle für die Durchführung des Zahlungsverkehrs und für die Verwaltung der vorsübergehend versügbaren Gelder des Kommunalverbandes und seiner Anstalten und Unternehmungen. In den ersten Nachinflationsjahren sind durch das Zusammentreffen erheblicher öffentlicher Mittel bei einzelnen Sparkassen Mißstände aufgetreten, die jedoch ausschließlich in den besonderen Verhältnissen der übergangsjahre begründet waren. Auf das Privatkreditgeschäft der Sparkassen hat ihr kommunaler Charakter in vereinzelten Fällen insofern eingewirkt, als Preditmittel für stützungsbedürftige Unternehmungen bereitgestellt wurden, an deren Aufrechterhaltung die Garantiegemeinde ein sozials und sinanzspolitisches Interesse hatte.

266 Paul.

Von besonderer Wichtigkeit ist schließlich für die kommunale Finanzwirtschaft einerseits die Haftung für die eigene Sparkasse, andererseits das Recht auf Überschüsse. Die kommunale Garantie ist bisher nur in wenigen Ausnahmefällen in Anspruch genommen worden. Das Recht auf Überschüsse ist eng begrenzt und die Art ihrer Verwendung unterliegt strengen Vorschriften.

Auf die steuerliche Behandlung der Sparkasse übt die kommunale Organisationsform — jedenfalls im Vergleich mit anderen gemein= nützigen nichtkommunalen Geld= und Kreditinstituten — keinen Gin= fluß aus.

#### Allgemeinpolitisches Untersuchungsergebnis.

Der gegen die städtische Sparkasse und ihre Organisationsform häusig vorgebrachte Einwand, auf ihre Geschäftssührung wirkten parteispolitische Einflüsse maßgeblich ein, ist, wie dargelegt wurde, als unsbegründet anzusehen. Im übrigen ist es gerade im Hinblick auf die soziale und gemeinnützige Zweckbestimmung der städtischen Sparkasse von Bedeutung, daß durch ihre Organisationssorm auch eine gegensseitige Kontrolle und eine interessierte Mitarbeit der verschiedenen Bewölkerungsschichten des Garantieverbandes gewährleistet werden.

# Wirtschaftspolitisches Untersuchungsergebnis.

Die Frage der wirtschaftspolitischen Auswirkung der kommunalen Organisationsform der Sparkassen ist angesichts der außerordentlichen Höhe der ihnen anvertrauten Kapitalien von größter Bedeutung. Es ist gezeigt worden, daß die kommunale Sparkasse die bei ihr aufkommenden Gelder als Rreditmittel grundfätlich wieder dem Birtschaftsbezirk und den Bevölkerungskreisen zuleitet, denen sie ent= stammen. Auf diese Weise wird eine ständige Förderung der örtlichen Wirtschaft durch Zuführung von Klein= und Mittelkrediten erreicht und gleichzeitig bermieden, daß die Sparkapitalien und Girveinlagen zentral zusammengefaßt und in großen Posten angelegt werden. Den Sparkassen ist es gelungen, eine außerordentlich straffe Organisation zu schaffen, die dennoch den einzelnen Mitgliedskaffen größte Selbständigkeit in ihrer Berwaltung und insbesondere in der Anlage ihrer Mittel gestattet. Wenn somit eine volkswirtschaftlich unerwünschte Konzentration im Sparkassenwesen vermieden worden ist, so darf dies in erster Linie auf die kommunale Organisationsform der Sparkassen zurückgeführt werden.

Abschließend ist sestzustellen: Die städtische Sparkasse erfüllt ihren sozialen und wirtschaftlichen Zweck. Sie fördert — wie die Mustersatzung es vorschreibt — den Sparsinn, sie gibt Gelegenheit, Ersparsnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen, sie dient der Befriedigung der örtlichen Kreditbedürfnisse.

Es ift schließlich anzuerkennen, daß die kommunalen Sparkaffen angesichts der veränderten Formen der Geld= und Kreditwirtschaft nicht auf der früheren Entwicklungsstufe stehen geblieben sind, sondern daß ihre Organisations= und Rechtsgrundlagen immer vollkommener aus= gestaltet wurden. Die Modernisierung der Geschäfts= und Betriebs= methoden, der Zusammenschluß zur Sparkassen= und Giroorganisation, die Aufstellung einer Muftersatung, die Ausgestaltung des Revisions= wesens und der Versonalausbildung sind wichtige Fortschritte auf diesem Wege, die fast alle die kommunale Organisationsform mehr oder weniger zur Voraussetzung hatten. Nach der bisherigen Entwicklung und nach dem jezigen Stande des kommunalen Sparkassenwesens in Deutschland ist zu erwarten, daß die Gestaltung der Organisations= und Rechtsgrundlagen der städtischen Sparkasse und der in gleicher oder ähnlicher Form betriebenen anderen kommunalen Sparkassen auch in Zukunft mit den wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen Schritt halten wird.

# Nachwort.

Der borliegende Beitrag zum 176. Band der Schriften des Vereins für Sozialpolitik ist vor dem Ausbruch der Geldkrise im Jahre 1931 abgeschlossen worden. Es war deshalb nicht mehr möglich, den Einssluß der Krise auf das Sparkassenwesen zu berücksichtigen. Abgesehen von der Beeinträchtigung der Einlagenentwicklung und den sonstigen geschäftlichen Auswirkungen sind im Jusammenhang mit der Krise auch gewisse Beränderungen in den Rechts- und Organisationsgrundslagen der kommunalen Sparkassen zu verzeichnen. So ist insbesondere durch die 3. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreistungen vom 6. Oktober 1931 u. a. angeordnet worden, daß diesenigen Sparkassen, die rechtlich unselbskändige Gemeindeeinrichtungen sind, durch Maßnahmen der Landesregierungen zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umgestaltet werden müssen, ohne daß hierdurch jedoch die bisherige Haftungsregelung eine Anderung ersahren darf.

Die genannte Notberordnung enthält ferner Bestimmungen über eine anderweitige Zusammensetzung des gesetzlichen Vertretungsorgans der kommunalen Sparkasse (Sparkassenborstand), über eine Einschränkung in ihrer Kommunale und Hhpothekarkreditgewährung sowie über eine Verschärfung der Vorschriften bezüglich der Vildung und Velegung der Liquiditätsreserven.

Die Bedeutung der gesetlichen Reuregelung soll nicht unterschät werden; sie beabsichtigt und bewirkt aber keineswegs eine grundlegende Umgestaltung des kommunalen Sparkassenwesens in Deutschland. Schon bor der Krise gab es außerhalb Preugens, wie in der Ginleitung zu dieser Arbeit ausgeführt worden ist, kommunale Sparkassen mit eigener Rechtsperfonlichkeit. Schon borher hat die große Mehr= heit der Sparkassen eine vorsichtige Zurückhaltung im Kommunal- und Sypothekarkreditgeschäft geübt, so daß sie praktisch die neuen Söchstgrenzen schon bisher nicht überschritten und im allgemeinen nicht ein= mal erreicht hatte. Schon bor der rechtlichen Neuordnung besaßen die weitaus meisten Sparkassen Verwaltungsorgane, die sich — entsprechend den Satungsvorschriften — in ihrer Arbeit von sachlichen und wirtschaftlichen Grundfäten leiten ließen. Schließlich haben die kommunalen Sparkassen die bisherigen gesetzlichen Liquiditätsbor= schriften weitgehend beachtet; erst im Berlauf der beispiellosen Krise hat sich ergeben, daß diese Vorschriften verbesserungsbedürftig waren.

Neben der Verschärfung der Satungsbestimmungen über die Ge= schäfts- und Liquiditätspolitik geht also das Hauptziel der durch die Notverordnungen des Jahres 1931 eingeleiteten Regelung dahin, die rechtlichen Grundlagen des kommunalen Sparkassenwesens zu vereinheitlichen. Wie aber im Eingang der Arbeit angedeutet worden ist, sind die bisherigen Unterschiede in der Rechtsform der kommunalen Sparkassen auf ihre Geschäftspolitik und Entwicklung kaum bon Ginfluß gewesen. Zwar ist die Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen der kommunalen Sparkaffen erwünscht und von praktischem Wert; fie soll aber das Wesen der kommunalen Sparkasse nicht umgestalten, denn ihre wirtschaftliche und soziale Zielsetzung und die Grundsätze ihrer Geschäftspolitik haben sich nach wie bor bewährt. Im Zeitpunkt des Rrisenausbruches waren die Sparkassen normalen Liquiditäts= ansprüchen durchaus gewachsen; ihr Geschäft war auf der Aktib= und Passibseite gesund. Als allerdings die Vertrauenskrise mit den Bankgläubigern auch die Gesamtheit der Spareinleger erfaßte und als sich Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. 269

der Verfügung über die Liquiditätsreserben unborherzusehende und von den Sparkassen nicht verschuldete Schwierigkeiten (Schließung der Wertpapierbörse, Zahlungsstockungen bei großen Vankinstituten usw.) entgegenstellten, da waren, wie bei allen anderen Geld= und Kredit=instituten naturnotwendig auch bei den kommunalen Sparkassen vor= übergehende Störungen unvermeidbar.

Nach alledem handelt es sich also bei der gesetzlichen Neuregelung nicht um eine eigentliche "Sparkassenreform", wie man anzunehmen geneigt sein könnte, sondern um eine organische Fortentwicklung auf der bisherigen Linie zielbewußter Sparkassenpolitik, die den wirtschaftslichen und sozialen Bedürfnissen für Gegenwart und Zukunft Rechnung zu tragen sucht.

Die vorliegende Abhandlung würde infolgedessen zwar in Einzelsheiten, nicht aber in ihren grundlegenden Boraussehungen und Schlußsfolgerungen Anderungen erfahren haben, wenn es noch möglich geswesen wäre, den Einfluß der Geldkrise des Jahres 1931 auf das komsmunale Sparkassenwesen im allgemeinen und auf die städtische Sparkasse im besonderen zu berücksichtigen.

Magdeburg, im Dezember 1931.

Der Verfaffer.

### Literaturverzeichnis.

Cremer, "Leitfaden für Sparkaffen", Berlin 1926.

Hatiched, "Lehrbuch bes Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts". 3./4. Auflage, Leipzig 1924.

Dr. Jos. Hoffmann, Art. "Konsolidierung der Sparkassenentwicklung", in: "Wirtschaftsdienst", 1930, Heft 15.

Kalveran, Art. "Die Publizität der Sparkassen", in: "Bankwissenschaft", Kr. 10/11, vom 5. 9. 1929.

Präsident Dr. Kleiner, Art. "Kommunalkredit und Kapitalmarkt", in: "Deutsche Sparkassentung", 1930, Kr. 64/65.

E. E. Kleiner, "Das Recht der öffentlichen Sparkasse", Berlin 1930. v. Knebel-Döberit, "Das Sparkassenbesen in Preußen", Berlin 1907. Nicolai, "Grundriß des Sparkassenbesens", Breslau 1928.

Reusch, Art. "Sparkasse" im: "Handwörterbuch ber Kommunalwissenichaften", Jena 1922.

Dr. Scholz, "Die Teilnahme der städt. Sparkassen an der Geldwirtschaft der Stadtwerwaltungen", Band 137 der "Schriften des Bereins für Sozialpolitik".

Simon, "Das neue Sparkassenrecht", Berlin 1928.

#### Ferner:

Aufsäte in Fachzeitschriften (insbesondere "Sparkasse" und "Deutsche Sparkasseitung") und Tageszeitungen.

Busammenftellungen bes Statistischen Reichsamtes.

Hauptübersichten über den Geschäftsbetrieb und die Ergebnisse der Sparkassen, zusammengestellt vom Preuß. Statistischen Landesamt.

Statistifen des Deutschen Sparkassen= und Giroverbandes.

Richtlinien der Reichszentrale für Seimatdienst.

Sparkaffenreglement von 1833 und andere Gesetze, Erlasse und Verfügungen.

Breußische Muftersatung und andere Satungen.

Gründungsverträge, Protofolle, Geschäftsberichte u. a.

## Der autonome Wirtschaftskörper. Die Deutsche Reichspost unter dem Reichspostfinanzgesets.

Von

Dr. Siegfried Ermer, München.

## Inhaltsverzeichnis.

|   | Sette |
|---|-------|
| Einleitung  | 273   |
| § 1. Monopol- und Staatsbetrieb beim Post-, Telegraphen- und Fe     | rn=   |
| sprechwesen   | . 273 |
| "   | 050   |
| I. Die Organisation des Deutschen Postwesens                        |       |
| § 2. Die Organisation des Post- und Telegraphenwesens in Deuts      |       |
| land bis zum Reichspostfinanzgesetz                                 |       |
| § 3. Die Loslösung der Deutschen Reichspost vom Reichshaushalt.     |       |
| § 4. Die rechtliche Grundlage für die Berselbständigung der Reichsp |       |
| Das Reichspostfinanzgesetz  | . 280 |
| § 5. Die Neuorganisation auswärtiger Post≥ und Telegraphenverw      | al=   |
| tungen  | . 284 |
| II. Der Aufbau ber Geschäfts= und Finanzpolitik b                   | er    |
| Deutschen Reichspost  | . 286 |
| § 6. Das Rechnungswesen der Deutschen Reichspost                    |       |
| 1. Rechnungsführung   |       |
| 2. Aufstellung des Boranschlags und Rechnungsprüfung                |       |
| 3. Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung                           | . 290 |
| 4. Abschreibungen   | . 291 |
| § 7. Die Deckung des Geldbedarfs bei der Deutschen Reichspost .     |       |
| 1. Dedung des laufenden Geldbedarfs (Betriebsmittelfon              |       |
| Rüdlage)  | •     |
| 2. Beschaffung des Anlagekapitals                                   |       |
| § 8. Die kaufmännische Durchgestaltung des Reichspostbetriebes .    |       |
| 1. Das gegenseitige Abrechnungsversahren der Reichs- und Staa       |       |
| verwaltungen  | . 299 |
| 2. Maßnahmen zur Minderung der persönlichen und sächlich            |       |
| Rosten  | . 300 |
| 3. Neuorganisation des Beschaffungswesens                           |       |
| § 9. Die Tarispolitik der Deutschen Reichspost                      |       |
| 1. Tariffestifestung  | . 307 |
| 2. Die für die Preisbildung bei der Deutschen Reichspost ma         |       |
| gebenden Finanzprinzipien   | . 308 |
| § 10. Die Kinanzergebnisse der Deutschen Reichspost.                | . 314 |

## Einleitung.

### § 1. Monopol- und Staatsbetrieb beim Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen.

Das Postwesen ist heute in allen Ländern in Händen des Staates, der sich für wichtige Betriebszweige, insbesondere für die Briesbesördezung, das Alleinbetriebsrecht gesichert hat. Beim Telegraphen= und Fernsprechwesen tritt neben dem Staate auch die Privatwirtschaft als Unternehmer auf. Aber auch in denjenigen Staaten, in denen der Telegraph oder das Telephon von Privaten geleitet wird, zeigte sich das Streben nach monopolistischer Bereinigung der auf dem Gebiete des Telegraphen= und Fernsprechwesens tätigen Privatbetriebe.

Die Sicherung des Alleinbetriebsrechtes, sei es durch ein auf dem Rechtswege geschaffenes Staatsmonopol, sei es durch den Zusammenschluß privater Unternehmer, ift wesentliche Borbedingung für die Wirtschaftlichkeit der hier behandelten Berkehrszweige. Allein durch die Busammenfassung aller borfallenden Berkehrsleistungen in einem ein= zigen Unternehmen ist eine weitgehende Verbilligung der einzelnen Berkehrsakte gemährleiftet. Jedes Nebeneinander mehrerer Betriebe mit gleichgerichteten Aufgaben mußte schließlich wegen schlechter Ausnütung der Leistungefähigkeit jedes einzelnen Betriebes zur Rapitalbergeudung und gur Berteuerung der Berkehrstarife führen. Die Schaffung einer einheitlichen Berkehrsanstalt innerhalb eines Landes berbürgt zugleich den Ausbau eines gleichmäßig verzweigten Berkehrs= nebes. Ebenso wird durch eine einzige Berkehrsanftalt die Bereinheit= lichung der Verkehrsleistungen ermöglicht und damit eine gleichmäßige Befriedigung der in den einzelnen Teilen eines Landes borhandenen Bedürfnisse bewirkt. Kann nun die Zusammenfassung und Bereinheit= lichung der Verkehrsleistungen auch durch das Privatmonopol im ge=

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bgl. bez. der in diesem Kapitel gemachten Ausstührungen Sax, Die Berkehrsmittel in Bolks- und Staatswirtschaft. Bd. 1. S. 358ff. Schriften 176. I.

wissen Sinne verwirklicht werden, so ist eine allen Teilen des Staatse gebietes zukommende gleiche Anteilnahme an dem Nachrichtenberkehr zu den erreichbar günstigsten Bedingungen und eine einsache und eine heitliche Preissesseng doch nur durch den Staat gesichert<sup>2</sup>.

Das Interesse des Staates an einem bestimmten Verkehrszweig muß um so größer sein, je allgemeiner das Bedürsnis ist, das jener Verskehrszweig bestiedigt. Dies trifft in erster Linie auf das Postwesen zu. Es hat sich denn auch in allen Kulturstaaten bei diesem Verkehrszweig der Staatsbetrieb durchgesetzt. Außer den zuerst angesührten Gründen erscheint die Verwaltung des Postwesens durch den Staat ja auch schon deshalb als notwendig, weil die Post als Vermittler von Nachrichten und Veschlen ein wesentlicher Vestandteil eines modernen Staates ist.

Die Frage, ob Staatsverwaltung oder Privatbetrieb, tauchte bei der Indienststellung des Telegraphen für den öffentlichen Verkehr in verstärktem Waße auf. Die Vertreter der liberalen Wirtschaftspolitik wollten einen Privatbetrieb. Trochdem seite sich von Ansang an, indsbesonders aus staatspolitischen Gründen, die Form der Staatsverwaltung beim Telegraphen durch. Der Widerstand dagegen verlor sich um so schneller, als sich zeigte, daß der Telegraphenbetrieb Juschüsse cresorderte. Nur in Amerika hat sich heute noch der Privatbetrieb im Telegraphenwesen im vollen Umfang erhalten; zwei große Gesellsschaften, die "Western Union" und die "Commercial Cable Co", sind dort auf dem Gebiete des Telegraphen tätig.

Am meisten findet sich die Mischung von Privat= und Staatsbetrieb noch beim Telephon. In den verschiedensten Formen vollzieht sich heute die Bewirtschaftung des Fernsprechwesens. So treten neben dem Staate auch die Gemeinden als Unternehmer auf, z. B. in den Niederlanden. In anderen Ländern hinwiederum hat sich zwar der Staat das Allein= betriebsrecht gesichert, er nimmt aber den Betrieb nicht selbst wahr, sondern läßt ihn unter staatlicher Aussicht von Privatunternehmern aussühren, z. B. in Italien, Dänemark und Spanien. In den nor= dischen Ländern betätigt sich neben dem Staat noch die Privatwirt= schaft auf dem Gebiete des Fernsprechberkehrs. In Amerika wird auch

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Bgl. Sag a. a. D., S. 361.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Bgl. Feherabend, Der Einfluß der Tarispolitik auf die Entwicklung des Fernsprechwesens in Deutschland. In: Jahrb. f. Post und Telegraphie. 1928 bis 1929. S. 11 ff.

ber Fernsprechbetrieb allein durch private Unternehmer besorgt. Soweit es sich um Ortsfernsprechberkehr handelt, erscheint der Privatwetrieb durchaus als unbedenklich. Dagegen hat sich für den Fernverkehr im Interesse einer gleichmäßigen Berteilung des Fernsprechnehes zumindest die Sicherung des staatlichen Aufsichtsrechtes meist als ein wirtschaftliches Ersordernis erwiesen.

Soweit das Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen in händen des Staates ist, sicherte sich dieser vielsach durch rechtliche Bestim= mungen das Monopol. Beim Postwesen ift der sogenannte Postzwang die rechtliche Grundlage des Alleinbetriebes. Die unter Bostzwang go= stellten Benachrichtigungsmittel sind in den einzelnen Ländern durchaus berichieden. In Deutschland beschränkt das auch heute noch gültige deutsche Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871 den Postzwang auf "alle versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Briefe und alle Zei= tungen politischen Inhalts, welche öfters als einmal wöchentlich er= scheinen", insofern es sich um Beförderung "gegen Bezahlung bon Orten mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit einer Postanstalt des In- und Auslandes" (§ 1) handelt. In anderen Ländern sind auch Geldbriefe, Geschäftspapiere, Pakete usw. bis zu einem gewissen Ge= wicht dem Postzwang unterworfen. Sinsichtlich des Telegraphen= und Fernsprechwesens hat sich das Deutsche Reich durch Gesetz bom 6. April 1892 — im Jahre 1928 ersett durch das Geset über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar — das ausschließliche Recht vorbehalten, Telegraphen= und Fernsprechanlagen für den Nachrichtenverkehr zu errichten und zu betreiben. Teilzweige des Telegraphen= und Fernsprechwesens, z. B. der Kabel= und Funkdienst nach libersee und der Funkdienst an Bord von Handelsschiffen sowie der Rundfunk, werden unter Aufsicht und unter finanzieller Beteiligung der DRP. von Privatbetrieben verwaltet4.

Bei berschiedenen Geschäftszweigen, die von der Reichspost verwaltet werden, aber nicht dem Postzwang unterliegen, wußte sich die Post durch entsprechende Preisgestaltung vielsach das tatsächliche Monopol zu sichern. Heute ist hier verschiedentlich eine Wandlung eingetreten und der Post ist bezüglich einiger wichtiger Geschäftszweige ernsthafte Konkurrenz entstanden. In dem Kapitel über Tarispolitik werden diese den Bedingungen der Konkurrenzwirtschaft unterstellten Betriebszweige der DRP. noch im einzelnen zu erwähnen sein. Da aber diese Ges

<sup>4</sup> hellmuth, Die Betriebswirtschaftslichre ber Deutschen Reichspost. Stuttgart 1928. S. 62.

schäftszweige der DRP. ihrer finanziellen Bedeutung nach innerhalb des gesamten Postetats nicht von allzu großer Bedeutung sind, kann man in Deutschland im allgemeinen doch von einem Staatsmonopol beim Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen sprechen.

## I. Die Organisation des Deutschen Postwesens.

# § 2. Die Organisation des Post- und Telegraphenwesens in Deutschland bis zum Reichspostfinanzgesetz.

Im Jahre 1869 wurden die berschiedenen Landespostberwaltungen durch den Norddeutschen Bund zu einer einheitlichen Berkehrsanstalt zusammengefaßt. Damit war der erste Schritt zur Bereinheitlichung des deutschen Bostwesens unternommen. Durch die Reichsverfassung vom Jahre 1871 wurde dann das Post- und Telegraphenwesen der Gesetzgebung und Berwaltung des Reiches unterstellts. Nur für Bagern und Bürttemberg hatte der Art. 52 der RB. Vorbehalte geschaffen. Hiernach verblieb den beiden Ländern die Verwaltung ihres Vost- und Telegraphenwesens: sie konnten ferner innerhalb ihres Bostgebietes Beftimmungen über die Portofreiheiten, über das Bosttagmefen und über die Telegraphengebühren treffen. Trot diefer Bayern und Württemberg eingeräumten Bostreserbatrechte waren aber die drei im Deutschen Reich bestehenden Bost- und Telegraphenberwaltungen durch die allein dem Reiche borbehaltenen Gesetgebungerechte (Gesetgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Berhältniffe zum Bublikum, über die Portofreiheit und das Posttarwesen, soweit beide lettere nicht den inneren Berkehr in Babern und Bürt= temberg trafen) bereits zu einer gewissen Einheit miteinander ber= bunden. Die finanzielle Selbständigkeit der bayerischen und württem= bergischen Bost= und Telegraphenverwaltung, die sich in einer ge= trennten Saushaltsführung und in einer berschieden gehandhabten Finanzpolitit (g. B. Unleihepolitit, Regelung der Benfionslaften) äußerte, war insofern durchbrochen, als die beiden Länder verpflichtet waren, nach Maggabe der Bebolkerungsziffer und der Reichspostüber= schüffes - feit 1916 (Gefet vom 21. Juni 1916) nach dem Berhalt= nis der Gebühreneinnahmen bon Babern und Bürttemberg zu denen

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> A. Niggl, Postverkehrsgesetze bes Deutschen Reiches, Stuttgart 1928, S. 1/2, und Aschenborn=Schneiber, Das Gesetz über das Postwesen bes Deutschen Reiches, Berlin 1928, S. 1ff.

<sup>6</sup> B. Lot, Finanzwissenschaft. Tübingen 1917. S. 769.

des Reichs — Ausgleichsbeiträge an das Reich für das ihnen zugestandene Postreserbatsrecht zu zahlen. Ferner mußten Bahern und Württemberg auch zu den Zentralkosten, die sich auf die allen Staaten des Reiches gemeinsamen Angelegenheiten bezogen, Zahlung leisten. Seit dem Jahre 1901 kamen dazu noch die Beiträge zur Bestreitung der Kosten des Postwesens in den Kolonien.

Die vorgenannten finanziellen Verpflichtungen von Bahern und Bürtztemberg dem Reich gegenüber waren recht bedeutend. An Ausgleichsbeiträgen wurden z. B. von Bahern an das Reich in den Jahren 1900 bis 1913 90,91 Millionen bezahlt, an Beiträgen zu den Kosten der Zentralverwaltung 1900—1911 419067 Mt. und an Zuschüssen zu den Kosten des Postwesens in den Schutzebieten in den Jahren 1901—1911 insgesamt 1402347 Mt. Für Württemberg beliesen sich die entsprechenden Zahlungen auf 24,43 Millionen Ausgleichsbeträge in den Jahren 1900—1911, auf 138518 Mt. Beiträge zu den Zentralkosten und auf 492219 Mt. Beiträge zu den Kosten des Postwesens in den Kosonien.

Alles in allem bewirkten diese Zahlungsverpflichtungen, daß die finanziellen Vorteile, die der baberische und württembergische Staat aus dem Postreservatsrecht zog, nur gering waren. Dagegen erzielte die Reichspost ohne Berücksichtigung vorgenannter Buschüffe in dem Zeitraume von 1876—1913 insgesamt 1212,2 Millionen überschüffe. Während des Krieges wiesen allerdings die Finanzergebnisse der Reichs= post einerseits und die Finanzergebnisse der baberischen und württem= bergischen Postverwaltungen andererseits eine gegenüber den Vorkriegs= jahren gerade umgekehrte Bewegung auf. Die Reichspost wurde gum Buschußbetrieb, mahrenddeffen die beiden anderen Poftverwaltungen Aberschüsse abwarfen. Diese Bewegungen der Finanzergebnisse wurden noch dadurch berstärkt, daß nun das Reich analog den bon Babern und Bürttemberg bezahlten Ausgleichsbeträgen gemäß dem bereits er= wähnten Berechnungsschlüffel an diese Länder Bahlungen zu leiften hatte. Ihre rechtliche Begründung fanden diese Ausgleichsbetrage bes Reiches an die Länder in dem Grundsat, dag ein Bundesftaat, sofern er an bestimmten Ausgaben des Reiches — in diesem Fall Zuschuß des Reiches zum Reichspostetat — nicht teilnimmt, eine "Gutrechnung am Matrikularbeitrag"s erhält. Insgesamt beliefen sich die bom

<sup>7</sup> Gerbeth, Die versassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Reichspost und den Finanzen der Bundesstaaten; in: Annalen des Deutschen Reiches. 1914. S. 11 ff.

<sup>8</sup> v. Casselmann, Sitzung bes Baherischen Landtages vom 30. Juni 1916.

Reich an die Länder abgeführten Summen in den Jahren 1914—1918 auf 78,2 Millionen Mk.9.

Nach dem Kriege hat in Deutschland die Organisation des Vost= wesens insofern eine Anderung erfahren, als nun auf Grund der neuen Reichsberfassung vom Jahre 1919 die vollständige Vereinheitlichung des Postwesens zur Durchführung kam. Durch das Gesetz bom 27. April 1920 zur Ausführung des Art. 170 der RB. (ABBl. 1920 I S. 643ff.) wurde im Sahre 1920 auf Grund der Staatsbertrage der übergang der baberischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltungen auf das Reich vollzogen. Zugleich mit der äußeren Neuorgani= sation des Postwesens fand auch eine gewisse Neuvrientierung in den Berwaltungsgrundsäten ftatt; insbesondere wurde der Gedanke wirt= schaftlicher Verwaltung der Post und Telegraphie in stärkerem Maße betont als vordem. Dieses Streben nach stärkerer wirtschaftlicher Durchbildung des deutschen Post= und Telegraphenbetriebes äußerte sich bor allem auch in der Durchführung gahlreicher Bereinfachungs= und Sparmagnahmen. Allerdrings waren auch weiterhin die finanziellen Ergebnisse der vereinigten Post= und Telegraphenverwaltungen sehr ungünstig. Daran war aber vor allem die Geldentwertung schuld, die in immer rascherem Tempo vor sich ging und mit der die Tariferhöhungen infolge der dazu notwendigen langwierigen gesetzgeberischen Erfordernisse nicht mehr Schritt halten konnten.

## § 3. Die Loslösung der Deutschen Reichspost vom Reichshaushalt.

Die durch die Reichsfinanzresorm vom Jahre 1919/20 vorgenommene Trennung des Reichshaushaltes in zwei Abschnitte (1. Allgemeiner Reichshaushalt, 2. Betriebsverwaltungen) kann bereits als ein Anstat der sinanziellen Berselbständigung der Reichspost sowie der Reichsbahn — allerdings innerhalb des Reichshaushaltes — ansgesehen werden. Endgültig wurde die sinanzielle Eigenwirtschaft der DRP, aber erst mit der Stabilisierung der Währung begründet. Am 15. Oktober 1923, dem Tage der Errichtung der Rentenbank, wurde die

<sup>9</sup> W. Log, Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Weltkrieg. Berlins Leipzig 1927. S. 57.

<sup>10</sup> R. Dehler, Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost. Leipzig 1929. S. 2.

Reichspost als lästiger Kostgänger auf Veranlassung des Reichsfinanzeministers kurzerhand, ohne irgendwelche Verordnung und ohne gesetzliche Grundlagen, vom allgemeinen Reichshaushalt getrennt. Die dem Reiche von der Rentenbank zur Versügung stehenden Kredite in Höhe von 900 Millionen RM. waren zu gering, als daß daraus noch größere Zuschüsse an die Vetriebsverwaltungen hätten geleistet werden können.

Nachdem nun die Reichspoft keine Zuschüffe mehr bom Reiche er= warten konnte, war sie gezwungen, derart zu wirtschaften, daß Ginnahmen und Ausgaben des Haushaltes miteinander ins Gleichgewicht kamen. Ein der Bost zur Berfügung stehender 30=Millionen=Kenten= mark-Predit, ein zu Anfang des Jahres 1924 von der Sannoverschen Bodenkreditbank gemährtes Darlehen in Sohe von 25 Millionen RM. und die aus den Postscheckgelbern stammenden Betriebsmittel ermög= lichten zunächst die Bestreitung der notwendigen Betriebsausgaben. Den endgültigen Ausgleich zwischen Ginnahmen und Ausgaben suchte man dadurch herbeizuführen, daß man einerseits durch Tariferhöhungen die Einnahmen zu steigern suchte, andererseits aber die Ausgaben teils durch Beschränkung, teils durch Rationalisierungsmaßnahmen ent= sprechend verringerte. Da an die Aufnahme einer Anleihe nicht zu denken war, mußten auch die außerordentlichen Ausgaben aus den ordentlichen Ginnahmen bestritten werden. Um dies zu ermöglichen, wurden am 1. Dezember 1923 die Telegraphen= und Fernsprechgebühren um 50% erhöht. Die Mittel für die Fortführung der aus Betriebs= rudfichten unbedingt notwendigen Bauten follten jedoch irgendwie durch langfristige Kredite gelvonnen werden. Zu diesem Zweck entschloß sich zu Anfang des Jahres 1924 die Neichspostverwaltung mit Zustimmung der Reichsregierung, auf einen Teil ihres bisher hypothekarisch nicht belafteten Grundbesites Feingoldhypothekendarleben in Sobe bon 29 Millionen GM. durch Bermittlung zweier Bodenkreditanftalten aufzunehmen 11.

Das finanzielle Schlußergebnis der DRP. für den Zeitabschnitt vom 15. November 1923 bis zum 1. April 1924 war sehr günstig. Es war nicht nur gelungen, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Aussgaben herzustellen, sondern es wurde darüber hinaus sogar ein überschuß von 54 Millionen RM. erzielt. Der überschuß wurde zur Absdeckung des an das Reich geschuldeten Betrages in Höhe von 60 Mils

<sup>11</sup> Hellmuth a. a. D., S. 82.

lionen RM. verwendet, welche Summe der Anteil der DRP. an der wertbeständigen Reichsschuld war. Im Gegensatzur Reichsbahn hatte sich nämlich die Reichspost zur Erstattung dieser Schuld verpslichtet.

## § 4. Die rechtliche Grundlage für die Verselbständigung der Reichspost: Das Reichspostsinanzgeset.

Mit der Stabilisierung der Währung vom 15. November 1923 war die Loslösung der Finanzwirtschaft der DAP. von der des Reiches tatsächlich vollzogen worden, ohne daß jedoch eine rechtliche Anderung der Organisationssorm des Post= und Telegraphenwesens eingetreten war. Die Neuorientierung in der Finanzgebarung und in der Geschäsis= politik, wie sie entscheidend durch die Loslösung vom allgemeinen Reichshaushalt eingeleitet war, fand ihre endgültige Formulierung und zugleich ihre gesetzliche Begründung erst in dem Reichspostsinanzgeset (APFG.) vom 18. März 1924 (KGVI. 1924 I S. 287).

Begründet wurde die Neuregelung mit der Notwendigkeit einer freieren taufmännischen Betriebsführung. Gerade in der Beit äußerft schwieriger wirtschaftlicher Berhältnisse war erfolgreiches und ratio= nelles Wirtschaften nur bei der Möglichkeit schneller Unpaffung an die jeweilige Wirtschafts= und Finanzlage gegeben. Durch die Mitwirkung mehrerer Instanzen und den damit verbundenen langwierigen Berhandlungen war 3. B. die Aufstellung des Voranschlages bisher zu einem Beitpunkt nötig, in dem fich die Borbedingungen für die Bertehrsentfaltung in dem folgenden Wirtschaftsabschnitt noch nicht über= sehen ließen. Durch das RPFG. follte nun bewirkt werden, daß anstatt des Reichstags, Reichsrats und Reichsfinanzministeriums ein diese Stellen zusammenfassendes Berwaltungs= und Rontrollorgan, ber Berwaltungsrat geschaffen werbe. Der berhältnismäßig kleine Personenkreis des Verwaltungsrats (zunächst 31, dann 40 und neuer= bings 41 Mitglieder) follte die erforderliche wirtschaftliche Bewegungs= freiheit gewährleisten. Die Beratung des Haushaltplanes durch den Berwaltungsrat war denn auch künftig auf wenige Tage beschränkt. Mit gleicher Schnelligkeit konnten tarispolitische Maßnahmen getroffen werden. In der Begründung zum RBFG. war ferner auf einen ge= rade nach dem Zusammenbruch der Staatsfinanzen nicht unwichtigen Grund für die Verselbständigung der DRB. hingewiesen, nämlich auf die hebung der Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Reichspoft. "Es sind nun genügend Anzeichen und Erfahrungen borhanden, die biese Hebung der Areditfähigkeit eines von den sonstigen Verbindlickeiten des Reiches getrennten Postvermögens unzweiselhaft machen¹²." Große praktische Bedeutung hat diese Erwägung in der Folgezeit allerdings nicht erlangt. Abgesehen von dem von der Hannoverschen Bodenskreditbank gewährten Darlehen, nahm die Reichspost in den Jahren 1924 und 1925 überhaupt keinerlei Aredit in Anspruch. Die zweite Teilsumme der im Jahre 1926 von der DAB. aufgelegten Anleihe ersuhr aber auch keine wohlwollendere Aufnahme als z. B. damals die "Preußenanleihe".

Nach § 1 Abs. 1 des ARFG. "ist der Post= und Telegraphenbetrieb als selbständiges Unternehmen unter der Bezeichnung ,Deutsche Reichs= post' bom Reichspostminister unter Mitwirkung eines Verwaltungs= rats nach Maggabe diefes Gefetes zu bermalten". Bur Begründung der DAP. als selbständiges Verkehrsunternehmen wurde "das Vermögen des Reiches, das dem Reichspost- und Telegraphenbetriebe gewidmet und in ihm erworben ift", als Sondervermögen der DRP. konstituiert. Dieses Sondervermögen ist "von den übrigen Bermögen des Reiches, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten" (§ 1 Abf. 2). "Für die Verpflichtungen der DRP. haftet nur das Sonder= vermögen; es haftet nicht für die sonstigen Berbindlichkeiten des Reiches". Die Absonderung des postalischen Vermögens vom all= gemeinen Reichshaushalt erstreckt sich jedoch lediglich auf Berwaltung und Bewirtschaftung; Eigentümer des Sondervermögens ist nach wie vor das Reich13. Die DRP. ist somit Reichsanstalt geblieben. "Sie hat nicht die Eigenschaft einer eigenen bom Reichsfiskus berschiedenen juristischen Persönlichkeit erlangt14." An dem öffentlichen Charakter und der staatsrechtlichen Stellung des Post= und Telegraphenwesens hat sich also nichts geändert. Die Umgestaltung des Bostbetriebes in ein Privatunternehmen konnte zufolge der gemeinwirtschaftlichen Funktionen, die die Post zu erfüllen hat, auch gar nicht in Frage kommen. So hat denn die durch das RPFG. vollzogene Neuorgani= sation der Reichspost lediglich die finanzielle Verselbständigung und die damit im Busammenhang stehende Underung der Betriebsführung und Finanggebarung zum Gegenstand.

<sup>12</sup> Reichstagsbrucksache 6590, Bd. 380.

<sup>13</sup> Hartmann, Reichspostfinanzgeset. 1. Post= und Telegraphenwissen= schaftliche Woche, S. 10, und Hellmuth a. a. D., S. 70/71.

<sup>14</sup> Gebbe, R.P.F.G., Handwörterbuch des Postwesens. S. 541.

Die Loslösung der Reichspost vom allgemeinen Reichshaushalt und die übertragung der Entscheidung der Finanzgebarung auf den Verwal= tungerat unter gleichzeitiger Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Charakters des Bost- und Telegraphenwesens kennzeichnen die DRP. als ein in der Form des autonomen Wirtschaftskörpers organisiertes öffentliches Unternehmen. Allerdings ist die Reichspost in der Gestaltung ihrer Finanzpolitik nicht frei von der Einflußnahme außer= halb der Reichspost stehender Stellen. Daraufhin deutet schon die Bestimmung, daß das Gehalt des Reichspostministers im Reichshaus= halt beranschlagt und der berfassungsmäßigen Beschluffassung durch Reichsrat und Reichstag unterliegt (§ 3 Sat 3 RBFG.). Der Reichspostminister kann aber Beschlüsse des Reichstages in Dingen, die eigent= lich den Verwaltungsrat angehen, nicht einfach ignorieren. § 6 NPFG. bestimmt, daß die Reichsregierung auf Antrag des Reichspostministers entscheidet, wenn die Ausführung eines Beschlusses im Interesse des Reiches nicht verantwortet werden kann.

Eine wesentliche Beschränkung im vorgenannten Sinne bedeuten die Bestimmungen des § 9 des RPFG., in dem die Kreditgeschäfte der DAB. geregelt sind. Der § 9 bestimmt, daß die Aufnahme von An= Ieihen der vorherigen Verständigung zwischen Reichspostminister und Reichsfinanzminister bedarf. "Diese Berftändigung mit dem Reichs= finanzminister hat sich", wie es in der Begründung zum RBFG. (§ 9) heißt15, "auf alle Fragen der Kreditaufnahme zu erstrecken, insbesondere auf Söhe und Art des Rredites (Darleben, Schatwechsel, Anleiben), Sicherstellungen, Bins, Diskont und Tilgungsfäte, Geldgeber, Beit der Areditaufnahme, Festlegung des Wortlauts der Anleiheprospekte und der Schuldverschreibungen." Das Gesamtinteresse des Reiches kann eine Einschränkung des Finanzbedarfs der DRP. felbst dann fordern, wenn dieser Finanzbedarf in den besonderen Bedürfnissen der DRP. an sich begründet erscheint. Diese starke Begrenzung der Handlungsfreiheit auf dem Gebiete der Rreditaufnahme ist natürlich für die seit dem RPFG. von der DAP. eingeschlagene Anleihepolitik bedeutsam geworden.

Eine ebenfalls durch seine Auswirkung auf den gesamten Haushalts= plan wichtige Sinschränkung in der Handhabung der vom Verwaltungs= rat zu bestimmenden Finanzpolitik besteht in der Pflicht der DRP.,

<sup>15</sup> R. Drucksachen. Bd. 380. Nr. 6590. S. 9.

nach der Höhe ihrer jährlichen Betriebseinnahmen Ablieferungen an das Reich zu leisten.

Wenn trot dieser Beschränkungen an der Charakterisierung der Reichspost als autonomem Wirtschaftskörper sestzuhalten ist, so eben deswegen, weil schließlich doch der Verwaltungsrat im allgemeinen bestimmend und verantwortlich für die Finanzpolitik der Reichspost ist. Dem Begriff des autonomen Wirrtschaftskörpers widerspricht auch nicht die Tatsache, daß an der Spize der DAP. ein dem Parlament verantwortlicher und der Reichsregierung angehörender Minister steht und dadurch die Reichspost einer gewissen Sinslußnahme des Reichstags und der Reichsregierung unterstellt ist 17. Durch die Versknüßung der Stellung des Leiters der DAP. (Reichspostministers) mit der des Reichsministers wird eben angedeutet, daß die DAP. ein Teil des Reichs geblieben ist und nur in wirtschaftlicher Hinsicht ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit von den Reichsorganen gesetzlich sestgelegt ist 18.

Wenngleich durch das Gesetz zur Abänderung des APFG. bom 15. Juli 1926 an der Organisationsform der Reichspost keine wesentslichen Anderungen vorgenommen wurden, bleibt dieses Abänderungssesetz doch als Versuch bemerkenswert, den Einfluß des Parlaments wiederum zu verstärken. Die Reichstagsparteien waren sich, nachdem einmal das RPFG. in Kraft getreten war, wohl immer mehr bewußt, daß dem Reichstag durch das RPFG. die Einflußnahme auf die Reichspost wesentlich entzogen war. Es entstand daher im Reichstag versichtedentlich der Wunsch, wiederum stärkeren Einfluß auf die DRP. zu gewinnen. Zum Ausdruck kam dies in einer Entschließung des Hausphaltsausschusses, die dieser am 20. Juli 1925 faßte 19. Realisiert wurden dann die Forderungen des Reichstags durch das eben genannte Gesetz zur Abänderung des RPFG., das am 15. Juli 1926 in Kraft

<sup>16 &</sup>quot;Das Gehalt des Reichspostministers wird im Reichshaushalt veransschlagt und unterliegt der versassungsmäßigen Beschlußfassung durch den Reichsrat und Reichstag." (§ 2 Sap 3 RPFG.)

<sup>17 &</sup>quot;Die Reichsregierung entscheidet auf Antrag des Reichspostministers, wenn die Ausführung eines Beschlusses des Berwaltungsrats im Interesse des Reiches nicht verantwortet werden kann." (§ 6 Abs. 3.)

<sup>18</sup> Aschenborn=Schneider a. a. D., S. 51.

<sup>19</sup> Entschließung des Haushaltsaussch. vom 20. Juli 1925. R.-Drucks. 3. Wahlperiode 1924. Nr. 1333. S. 6.

trat (AGBI. 1926 I S. 410). Es erfuhren die Bestimmungen siber die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und über die Vildung der Mücklage eine Anderung. Die Gesamtzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats wurde von 31 auf 40 erhöht. Dadurch wurde es ermöglicht, daß fast alle Fraktionen einen Vertreter in den Verwaltungsrat, dem nun maßgebenden Organ für die Finanze und Verwaltungspolitik der DRP., entsenden konnten. Eine Verschiedung des Krästeverhältnisses der im Verwaltungsrat vertretenen Gruppen trat allerdings nicht ein, da gleichzeitig ebenso wie dem Keichstag auch dem Keichsrat sowie der Wirtschaft je drei weitere Vertreter zugebilligt wurden. Unverändert dagegen blieb die Zahl der dem Verwaltungspersonal angehörenden Versonalbertreter.

Die Rücklage wurde nach der neuen Fassung des § 8 auf den festen Betrag von 100 Millionen RM. begrenzt. Nach Ansammlung der 100 Millionen sind die überschüsse sowie die Zinsen des Rücklagesonds der Reichskasse zuzusühren. Man erreichte durch die Abänderung des § 8 eine frühzeitigere Abführung von Reinüberschüssen der DRP. an das Reich.

## § 5. Die Neuorganisation auswärtiger Post- und Telegraphenverwaltungen.

Die Neuorganisation der DRP. ist keineswegs eine Einzelerscheinung. Sie bollzog sich bielmehr im Rahmen eines Umdenkungs= prozesses, der auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten war. Die Finanzverhältnisse der Verkehrsanstalten von den am Kriege beteiligten Staaten waren während des Krieges und besonders auch in der Nachkriegszeit vielfach in Verwirrung und Verfall geraten. Gleichzeitig mit der Absicht, geordnete Finanzverhältnisse wieder her= zustellen, machten sich Bestrebungen geltend, den staatlichen Berkehrs= anstalten durch eine der Bribatwirtschaft nachgebildete Berwaltungs= form finanzielle Selbständigkeit und eine bon Barlamentseinfluffen freiere Verfassung zu geben. Viel mehr als bei den Postbetrieben kam allerdings die Umgestaltung der Betriebs= und Wirtschaftsführung bei den Staatsbahnen zur tatfächlichen Durchführung. Bei den Boftanstalten hat insbesondere die französische, schweizerische und belgische Bost= und Telegraphenverwaltung eine der Zielsetzung nach ähnliche organisatorische Umbildung erfahren wie die DRB.

Am 1. Januar 1923 war der französische Posthaushalt vom allgemeinen Etat losgelöst und als Anhangshaushalt zum allgemeinen

Staatsbudget eingerichtet worden 20. Rechtliche Grundlage für die Neuordnung der französischen Post= und Telegraphenberwaltung war das frangofische Boftfinanggesetz bom 30. Juni 192321. Durch diefes Geset hat der Etat der frangofischen Postverwaltung alle Rennzeichen kaufmännischer Betriebsführung erhalten: Trennung der Ausgaben für Anlage und Betrieb, Aufstellung einer Bilang und einer Gewinn- und Berluftrechnung, Selbstkostenberechnungen, Bildung von Rücklagen. Dag tropdem die frangofische Bost auch weiterhin ein staatlicher Betrieb geblieben ift, wird schon durch die Behandlung des Postetats als Unhangshaushalt zum Staatsbudget gekennzeichnet. Bei der schweize= rischen Post= und Telegraphenverwaltung sind die schon vor dem Kriege sich zeigenden Bestrebungen zur Entwicklung eines eigenen Postetats im Jahre 1922 endgültig zum Abschluß gekommen. Seit diesem Zeit= punkt ist der Posthaushalt von der allgemeinen Staatsrechnung ge= trennt. Die kaufmännische Handhabung der Finanz= und Betriebswirt= schaft ist weitgehendst durchgeführt22. Die Eingliederung in den all= gemeinen Staatshaushalt ift dadurch vollzogen, daß das Gewinn= und Berluftsaldo der schweizerischen Bost= und Telegraphenberwaltung all= jährlich in der allgemeinen Staatsrechnung zu erscheinen hat.

Reueren Datums ist die Umorganisation des belgischen Fernmeldewesens, welche durch Gesetz vom 19. Juli 1930 vollzogen worden ist. Die mit einer eigenen juristischen Persönlichkelt ausgestattete Behörde, die Régie des Télégraphes et des Téléphones, soll das gesamte Fernmeldewesen nach kausmännischen Gesichtspunkten betreiben. Die neuen Bestimmungen über die Rechnungs- und Buchführung solvie über die Bildung der verschiedenen Reserve- und Anlagesonds geben die Handhabe zur kausmännischen Betriebsführung<sup>23</sup>.

Eine gewisse Umgestaltung gleich der bei den bisher erwähnten Postanstalten ist auch bei der österreichischen Postberwaltung zu verzeichnen.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> J. Pique, Das Abrechnungswesen des französischen Posts, Telegraphen= und Fernsprechunternehmens. In: L'Union Postale. Wai 1928. S. 137.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Städler, Das französische Kostsinanzgeset vom 30. Juni 1923. In: Berkehrs- und Betriebswissenschaft in Post und Telegraphie v. 19. Feb. 1927.
S. 161.

<sup>22</sup> R. Furer, Der Staatshaushalt ber schweizerischen Post= und Tele= graphenberwaltung. In: L'Union Postale. Februar 1927. S. 47.

<sup>23</sup> Wittiber, Die Organisation der belgischen Régie des Télégraphes et des Téléphones; in: Europäischer Fernsprechdienst, Hest 22, März 1931.

Gemäß dem Wiederausbaugesetzt war für die Betriebsverwaltungszweige eine gesonderte Haushaltsführung einzurichten und eine den
Grundsätzen kausmännischer Betriebsführung entsprechende Organisation zu bilden. Bezüglich der Finanzgebarung selbst ist allerdings die
österreichische Post als "Bundesbetrieb" dem staatlichen bzw. parlamentarischen Einfluß auch weiterhin unterstellt geblieben, so daß ihre
sinanzielle Selbständigkeit nicht sehr weitgehend ist. So sehr überhaupt
in den vorerwähnten Neuorganisationen des Post- und Telegraphenwesens die Einführung der kausmännischen Betriebsführung als gemeinsames Merkmal zu verzeichnen ist, so verschieden geregelt war in
den einzelnen Ländern das Berhältnis der neuen Behörde zum Staate.

## II. Der Aufbau der Geschäfts- und Finanzpolitik der Deutschen Reichspost.

#### § 6. Das Rechnungswesen der Deutschen Reichspost.

#### 1. Rechnungsführung.

Die Neuorganisation der DRP. brachte auch eine wesentliche Anderung der Rechnungsführung mit sich. Bis zum Schlusse des Rechnungssähres 1923 war die Rechnungsführung der DRP., abgesehen von einigen seit 1922 kaufmännisch eingerichteten 25, in ihrer sinanziellen Bedeutung jedoch ganz unwichtigen Betrieben, rein kameralistisch gessührt. Demzusolge waren die Einnahmen nach den Einnahmequellen und die Ausgaben nach den Zweckbestimmungen geordnet und die rechsnungsmäßig zu belegenden Ergebnisse den Anschlagsäßen gegenübersgestellt worden. Ferner wurde noch zwischen einem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt unterschieden.

Mit Inkrafttreten des APFG. mußte die kameralistische Buchführung insofern beibehalten werden, als nach wie vor ein Boranschlag
einzubringen und in einer Jahresrechnung der Nachweis über die Abweichungen vom Etat zu führen war. Die Gründe für die Beibehaltung
der kameralistischen Buchführung liegen in der Eigenschaft der DAP.
als staatliche Verkehrsanstalt<sup>26</sup>. Gerade die kameralistische Rechnungsweise, die das Birtschaften nach einem bestimmten, von der Volks-

<sup>24</sup> Bundesgesethlatt für die Republik Ofterreich. 1922. S. 1673.

<sup>25</sup> Reichshaushaltsordnung v. 31. Dezember 1922, §§ 15, 85 u. 86.

<sup>26</sup> Hellmuth a. a. D., S. 89.

vertretung bzw. von dem nun an ihre Stelle getretenen Verwaltungsrat genehmigten Haußhaltsplan verlangte, ermöglichte der maßgebenden öffentlichen Interessenvertretung eine weitgehende überwachung
der Finanzgebarung des öffentlichen Unternehmens "Deutsche Reichspost". Andererseits sollte aber doch die Rechnungsführung der Reichspost auch derart gestaltet werden, daß die Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolges in weitgehendem Maße möglich wurde. Ist doch gerade
die Erfolgsermittlung "ein wirksames Mittel zur gesicherten Behauptung jener wirtschaftlichen Selbständigkeit, die der DRP. auf Grund
des NPFG. auferlegt ist"<sup>27</sup>.

Bum Ausdruck kam dieser Wunsch nach kaufmännischer Handhabung der Rechnungsführung in den Bestimmungen des § 7 Abs. 2 des RPFG., in dem die Aufstellung einer Bilanz und einer Gewinn= und Berlustrechnung verlangt ist. Für das Rechnungsjahr 1924 konnte die neue Art der Rechnungsführung zunächst noch nicht zur Durchführung kommen, da das RPFG. erst kurz vor Beginn des Rechnungsjahres 1924 genehmigt wurde. Eine sofortige Umstellung der Rechnungsführung der DRP. war aber nicht durchführbar. Doch war es Aufgabe der DRP. für den 1. April 1924, den Zeitpunkt ihrer Berselbständizgung, eine Eröffnungsbilanz vorzulegen.

Bu diesem Zweck wurde der Wert der vorhandenen Aktiven und Passicenfestgestellt, die bestehenden Schulden und Forderungen sowie die Kassenbestände ermittelt und unter Berwertung der gewonnenen Ziffer ein Inventurverzeichnis ausgestellt. Das Inventurverzeichnis wurde auch gleich so
gegliedert, daß nach den vorgesehenen Gruppen die Bermögenskonten gebildet und mit dem Ansangsbestandswert belastet werden konnten 28. Die
für die Schlußbilanz des Jahres 1924 ersorderlichen Zahlen wurden unter
Zugrundelegung der seit dem 1. April 1923 bei der Reichspost geführten
"Wirtschaftsstatistik" gewonnen.

Mit dem 1. April 1925 kam die neue Rechnungsführung, deren Grundsätze von der Reichsregierung nach Anhören des Verwaltungs=rats bestimmt werden<sup>29</sup>, zur Durchführung. Seit diesem Zeitpunkt

<sup>27</sup> Hellmuth a. a. D., S. 88/89.

<sup>28</sup> D. Gebbe, Das Wesen der Bilanz und der kausmännischen Buch= führung und die Aufstellung der Bilanzen bei der DRP3. Berlin 1925. S. 39/40.

<sup>29</sup> Bisher wurde nur eine vorläufige Regelung der Rechnungsführung durch den Reichspostminister und den Rechnungshof des Deutschen Reiches getroffen.

stellt die Rechnungsführung der DRB. gewissermaßen eine Berbindung zwischen der kameralistischen und kaufmännischen Buchführung dar. Die Verbindung der beiden Systeme ist derart gestaltet, daß im wesent= lichen die kameralistische Buchführung beibehalten ist und in diese Beschäfteführung sodann die Grundsäte der kaufmännischen Buchführung eingeflochten find. Nur auf diese Beise konnte einerseits die Differenz zwischen den Ist= und Sollbeträgen festgestellt und somit dem 3wecke der kameralistischen Buchführung einschließlich der Rechnungslegung nachgekommen werden, andererseits konnte man auch die Gewinne und Berlufte nachweisen. Eine berartige Gestaltung der Rechnungsführung bereitete natürlich große Schwierigkeiten. Konnte die Rechnungsführung der DAP. zwar so eingerichtet werden, daß die Rechnungsergeb= nisse die Unterlagen für die Aufstellung einer ordnungsmäßigen Bewinn= und Verlustrechnung und einer Bilanz bildeten, so war doch aus der derart geftalteten Geschäftsführung allein eine Gewinn= und Ber= lustrechnung und eine Bilanz nicht zu gewinnen. Dazu "bedurfte es vielmehr umfangreicher Umrechnungen und Hilfsrechnungen. Dies gilt im besonderen für die Außenstände und die Schulden aus dem Fernsprechberkehr, aus der Abrechnung mit dem Auslande und aus den Lieferungsberträgen und Darlehen"30. Die kameralistische Rechnungs= führung ift eine reine Raffenrechnung. Sie berzeichnet nur folche Be= träge, die tatsächlich ein= oder ausgezahlt werden. Die kaufmännische Buchführung dagegen berücksichtigt auch den Rreditverkehr, nimmt alfo auch solche Beträge in ihre Rechnung auf, die rechtsberbindlich ge= fordert werden können oder geschuldet werden.

Bur Durchführung der Umgestaltung der Rechnungsführung der DRP. war es notwendig, Einnahmen und Ausgaben derart zu gliedern, daß einerseits diejenigen Einnahmen und Ausgaben, die eine Anderrung der einzelnen Vermögensbestandteile bedeuten, zusammengesaßt werden konnten und andererseits eine Summierung derjenigen Einnahmen und Ausgaben möglich war, die eine Vermehrung oder Verminderung des Gesamtvermögens darstellen<sup>31</sup>. So werden denn nun seit dem 1. April 1925 in den Voranschlägen die Einnahmen= und Ausgabenposten nach Betrieb und Anlage getrennt aufgesührt. Durch diese Teilung in Betriebs= und Anlageeinnahmen bzw. in Betriebs= und

<sup>30</sup> Geiger, Die Bilanz-, Gewinn= und Verlustrechnung der DRP. 3. Post= u. Telegraphenwiss. Woche, S. 114.

<sup>31</sup> Gebbe a. a. D., S. 36.

Anlageausgaben kommen die unter der Aubrik "Betrieb" gebuchten Statposten der Gewinn= und Berlustrechnung eines kaufmännischen Unternehmens gleich, während aus den in der Rubrik "Anlage" ver= merkten Statposten die Aufstellung einer Bermögensrechnung möglich wurde. Für die Ansähe der auf "Betrieb" zu nehmenden Sinnahmen und Ausgaben finden die Borschriften der Reichshaushaltsordnung für den ordentlichen Haushalt, für die Ansehung der auf "Anlage" zu nehmenden Sinnahmen und Ausgaben die Bestimmungen der Reichs= haushaltsordnung für den außerordentlichen Haushalt Anwendung.

Die Trennung der Einnahmen und Ausgaben nach Betrieb und Anlage ift nach ähnlichen Gesichtspunkten durchgeführt wie bei der kaufmännischen Buchführung. Auf Betrieb find alle Ginnahmen und Ausgaben genommen, die eine Bermehrung baw. eine Berminderung des Gesamtvermögens bebeuten und demgemäß in der Gewinn= und Berluftrechnung als "Betriebs= ausgaben" baw. "Betriebseinnahmen" ericheinen. Bu den Betriebseinnahmen gählen g. B. vor allem die einkommenden Gebühren und die Bergütungen der Leistungen der DRP. für andere Berwaltungen. Betriebsausgaben sind die Gehälter, Löhne, Bensionszahlungen, Amtsbedürfnisse und die Ausgaben für Unterhaltung der Betriebsanlagen. Auf Anlage sind alle Ausgaben und Einnahmen zu nehmen, die nur eine Anderung der einzelnen Bermögensbestandteile bedeuten, so daß hier jedem Zugang bei einem Ronto ein Abgang bei einem anderen Konto gegenübersteht und umgekehrt. Als Unlageeinnahmen finden sich im Boranschlag 3. B. die Erlose aus dem Berkauf von Sachgütern und die bei Grundstückskäusen übernommenen Shpotheken, ferner Einnahmen aus der Beräugerung von Wertpapieren, aus der Rudzahlung gewährter Darleben und aus aufgenommenen Un= leihen. Die auf Anlage genommenen Ausgaben werden hauptsächlich für Neuanschaffungen verwendet 32.

### 2. Aufstellung des Voranschlags und Rechnungsprüfung.

Die Aufstellung des Boranschlags ist durch das Reichspostministerium vorzunehmen. Die Beschlußfassung über den Boranschlag, die vor dem 1. April 1924 dem Reichstag und dem Reichsrat oblag, ist nun durch das RPFG. dem Berwaltungsrat übertragen (§ 6). Reichsrat und Reichstag haben auf die Feststellung des Boranschlages der DRP. nur dadurch Einfluß, daß sie das Recht besitzen, zehn bzw. elf Mitglieder in den Berwaltungsrat zu entsenden.

Die Rechnungsprüfung der DRP. wird gemäß dem RPFG. bon dem Rechnungshof des Deutschen Reiches, bon dem Verwaltungsrat

Schriften 176. I. 19

<sup>32</sup> Hellmuth a. a. D., S. 108/109.

der DRP. und in gewissem Sinn auch bon Reichstag und Reichsrat besorgt. "Der Reichspostminister legt dem Rechnungshof des Deutschen Reiches die Sahresrechnung nebst Gewinn= und Berluftrechnung zur Brüfung nach Maggabe der in § 15 Abs. 2 (APFG.) aufrechterhaltenen gesetzlichen Bestimmungen bor. Der Rechnungshof übermittelt die geprüfte Rechnung dem Verwaltungsrat, der über die Entlastung Ent= scheidung trifft" (§ 11 Abs. 1). "über die Rechnungsprüfung hat die DAB. mit dem Rechnungshof eine besondere Vereinbarung zu treffen, die dem Bedürfnis einer sachgemäßen Prüfung entsprechen muß" (§ 15 Abs. 2). Im wesentlichen ift auf Grund der getroffenen Bereinbarung die Rechnungsprüfung der Jahresrechnung der DRP. durch den Rechnungshof gegenüber früher unberändert geblieben. hingegen ift die parlamentarische Rechnungskontrolle nun dem Verwaltungsrat über= tragen worden. Reichstat und Reichstag wirken auch bei der Rechnungsprüfung nicht mehr in ihrer Gesamtheit, sondern nur durch ihre im Berwaltungerat bertretenen Mitglieder mit. Allerdinge fteht dem Reichstag in seiner Gesamtheit noch das aus der parlamentarischen Berantwortlichkeit des Reichspostministers sich ergebende Kontrollrecht über die Finanzwirtschaft der DRB. zu.

### 3. Vilanz und Gewinn- und Verluftrechnung.

Durch die Aufstellung einer Bilanz und Gewinn= und Verlustrech= nung war zweierlei möglich geworden: erstens konnte durch die Vilanz der Nachweis geführt werden, ob das im Post= und Telegraphenbetrieb festgelegte Neindermögen des Neiches während des jeweiligen Wirt= schaftsjahres erhalten blieb oder um welchen Betrag es sich bermehrte oder berminderte; zweitens konnte man mittels der Gewinn= und Ber= lustrechnung feststellen, welcher Betriebsgewinn oder Betriebsberlust als Unterschied zwischen den Betriebseinnahmen und den Betriebs= ausgaben (einschließlich der Abschreibungen) sich in dem betreffenden Wirtschaftsjahr ergab<sup>33</sup>.

In der Zeit rein kameralistischer Buchführung war die rechnungsmäßige Ermittlung des Anlagevermögens überhaupt nicht durchführbar. Auch die Errechnung eines Gewinnes, wie er sich jetzt auf Grund der Gewinn- und Berlustrechnung ergibt, stieß vor der Einführung der neuen Rechnungsführung auf erhebliche Schwierigkeiten. Die in den

<sup>33</sup> Hellmuth a. a. D., S. 114, und Geiger a. a. D., S. 105/106.

Borkriegsjahren von der Reichspost erzielten überschüsses<sup>34</sup> können schon deshalb mit den seit 1924 ausgewiesenen Gewinnen nicht gleichgesett werden, weil vor Inkrafttreten des RPFG. verschiedene Ausgaben und Einnahmen, die bei rechnungsmäßiger Ersassung eine Berringesrung bzw. eine Erhöhung der überschüsse zur Folge gehabt hätten, im Reichsposthaushalt überhaupt nicht zur Berrechnung kamen. Dehler<sup>35</sup> hat neuerdings unter Berücksichtigung der vor 1924 nicht im Posthausshalt erscheinenden Ausgabes und Einnahmeposten die Rentabilität der Reichspost vor dem Reichspostgeset auf rechnungsmäßiger Grundlage zu ermitteln versucht. Gleichzeitig hat Dehler unter Umrechnung der seit dem RPFG. erzielten Gewinne auf die rein kameralistische Rechsnungsart der Borkriegszeit eine Bergleichsbasis für die Beurteilung der Finanzen der Reichspost vor und nach dem RPFG. geschaffen. In dem Kapitel über Finanzergebnisse wird noch verschiedentlich auf die einzelnen Ergebnisse dieser Untersuchung einzugehen sein.

#### 4. Abschreibungen.

Vor dem Erlaß des RPFG. kannte die DRP. keine förmlichen Absichreibungen, denn die kameralistische Buchführung schrieb keine solchen vor. Allerdings kommt Radusch<sup>36</sup> in seiner Untersuchung über die Post- überschüsse in der Vorkriegszeit zu dem Ergebnis, daß die Post auch damals schon weitgehendst Abschreibungen vorgenommen habe. Die für Fernsprech= und Telegraphenanlagen sowie für Neu= und Er= weiterungsbauten aus dem ordentlichen Etat gemachten Ausstellungen würden nämlich nahezu einer völligen Abschreibung der gesamten Telegraphen= und Fernsprechanlagen bis auf den Materialwert und einer nicht unbeträchtlichen Abschreibung der Postgebäude gleich= kommen.

Seit der Neugestaltung der Reichspost durch das APFG. ist nun die Reichspost durch die in dem Gesetz enthaltenen Bestimmungen über die Ausstellung einer Bilanz angehalten, Abschreibungen vorzunehmen. Bei der Ausstellung einer Bilanz sind gemäß § 40 des Handelsgesetz-buches die Aktiven mit ihrem jeweiligen Zeitwert einzusetzen. Es ist

<sup>34</sup> Das sind biejenigen Gelber, die dem Reich zur Verwendung für andere Berwaltungen zur Verfügung standen.

<sup>36</sup> R. Dehler a. a. D. und Radusch, Zur Beurteilung ber Höfte ber Postüberschüsse und ihrer Berwendung. In: Finanzarchiv. 1913. S. 493ff.
36 Radusch a. a. D., S. 508.

somit die Wertminderung der Sachgüter, die unter anderem durch Abnütung, Verschleiß und durch neue Erfindungen und die damit notwendigen Neuanschaffungen entsteht, in der Vilanz zu verwerken. Man pflegt diese Wertminderung in der Vilanz mittels Abschreibungen ersichtlich zu machen. Die Reichspost geht bei ihrer Vilanzausstellung derart vor, daß sie jeweils den in der vorhergehenden Vilanz genannten Wert der Sachgüter aufführt, dazu den Zugang an neuen Sachwerten addiert und aus der Summe die Abschreibungsquote abzieht. Die Abschreibungsquote ist aus den Anschaffungskosten und der Lebensdauer der einzelnen Gegenstände errechnet worden<sup>37</sup>.

In der Zeit vom 1. April 1924 bis 1. April 1930 hatte die Reichspost bereits Abschreibungen im Gesamtbetrag von rund 975 Milslionen KM. vorgenommen. Die im Verhältnis zum Sachvermögen durchschnittlich ziemlich hohe Abschreibungsquote erklärt sich aus dem großen Anteil der kurzlebigen Gegenstände am Sachvermögen der DAP. Die in Telegraphens und Fernsprechanlagen sowie sonstigen technischen Einrichtungen investierten Summen sind bedeutend höher als die in Gebäuden und Grundstücken angelegten Kapitalien.

### § 7. Die Deckung des Geldbedarfs bei der Deutschen Reichspost.

## 1. Dedung bes laufenden Gelbbedarfs (Betriebsmittelfonds, Rüdlage).

Ihre laufenden Ausgaben deckt die DRP. im allgemeinen durch ihre laufenden Einnahmen. Zum Ausgleich vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten dienen gegebenenfalls der Betriebsmittelfonds, die Postschweckgelder und in besonderen Fällen die gesetzliche Rücklage der DRP. Schon vor dem Kriege versügte die Reichspost über einen Betriebssmittelsonds in Höhe von 18 Millionen Mk. Diese Mittel stammten größtenteils aus Anleihen, und zwar wurden im Jahre 1882 8,75 Milslionen Mk. und im Jahre 1893 4 Millionen Mk. zu diesem Zweck ausgenommen. Nachdem der Betriebsmittelsonds im Jahre 1893 die Höhe von 18 Millionen erreicht hatte, "sah man in der Folgezeit trotz des an sich vorhandenen Bedürsnisses von einer weiteren Beschaffung von Betriebsmitteln ab, weil nach dem Anschluß der Postkassen an den Reichsbankgiroverkehr die Postverwaltung jederzeit und ohne Beschränkung auf die Betriebsmittel der Reichshauptkasse Rückgriff

<sup>37</sup> Geschäftsbericht der DRP. 1924. S. 78.

nehmen konnte"38. Durch die Inflation war der Betriebsmittelfonds der DRP. entwertet worden. Mit Inkrafttreten der RPFG. und der damit verbundenen Loslösung der DRP. vom Reichshaushalt standen der Reichspost auch die Gelder der Reichshauptkasse nicht mehr zur Berfügung. Die DAB. mußte nun bielmehr die Betriebsmittel aus sich selbst heraus aufbringen. Als Betriebsmittel dienten zunächst die Postscheckgelder. In der Eröffnungsbilanz vom 1. April sett sich der dort ausgewiesene Rassabestand lediglich aus Postscheckgeldern zu= sammen. Die nächste Zeit über verblieben auch die erzielten überschüfse als Betriebsmittel in den Rassen der DRB. Nur ein Teil der über= schüffe, der aber den Betrag von etwa 20 Millionen nicht überstieg, ift zunächst zinstragend angelegt worden. In Anbetracht einer geordneten Finanzwirtschaft hielt es aber die Reichspostverwaltung für notwendig, einen eigenen, jederzeit zur Berfügung ftehenden Betriebs= mittelfonds zu schaffen. Sie wollte ihren Betrieb mit zirka 24 000 Saupt= und Nebenkassen nicht wie bisher allein durch Inanspruch= nahme der bei ihr durchlaufenden, fremden Gelder aufrechterhalten. Im Jahre 1924 wurden deshalb 40 Millionen und im Jahre 1925 5 Millionen zwecks Bildung eines Betriebsmittelfonds ben Betriebs= einnahmen entnommen. Neben diesen 45 Millionen dienten auch weiter= hin die Postscheckgelder als Betriebsmittel. Die Postscheckgelder zu diesem Zwecke heranzuziehen, ist schon deshalb berechtigt, weil gerade die Abwicklung des Postscheckverkehrs größere laufende Mittel erfordert. Wie aus den Bilanzen der DRP. zu entnehmen ift, waren aus den Bostscheckgeldern zur Verstärkung der Betriebsmittel am 31. März 1925 52,1 Millionen, am 31. März 1926 86,7 Millionen, am 31. März 1927 30,9 Millionen, am 31. März 1928 67 Millionen, am 31. März 1929 116,1 Millionen und am 31. März 1931 239,6 Millionen ver= wendet. In den letten Sahren ift demnach eine besonders ftarke Berwendung der Postscheckgelder als Betriebsmittel zu verzeichnen ge= wesen.

Hatte der Betriebsmittelfonds die Aufgabe, bei borübergehender Kassenknappheit ausgleichend zu wirken, so war die Rücklage zur Abseckung eines einmaligen, unborhergesehen auftretenden Haushalts defizits gedacht. Nachdem der Reichspost nach ihrer Trennung vom allgemeinen Reichshaushalt jeder finanzielle Rückhalt am Reich fehlte,

<sup>38</sup> Deutsche Verkehrszeitung vom 24. September 1927. S. 667/68.

war vom Reichstag die Bildung eines Rücklagesonds für unbedingt notwendig erachtet worden. Er sollte zur Festigung der finanziellen Grundlagen der DRP. beitragen.

Nach der ursprünglichen Fassung des § 6 des RBFG. war eine Rücklage bis zur Höhe von 20% der jährlichen Betriebsausgaben aus einer jährlichen Rudlage bon 0,8 % ber jährlichen Betriebseinnahmen, den Reinüberschüssen und den eigenen Zinsen zu bilden. Nach Erreichung von 10% der Betriebsausgaben waren die Reinüberschuffe gur Sälfte, nach Erreichung von 20 % zum vollen Betrag an die Reichskaffe abzuführen. Gemäß diesen Bestimmungen würde nach dem Stand der Betriebsausgaben im Jahre 1925 der Höchstbetrag der Rudlage etwa 356,5 Millionen AM. betragen haben. Erft nach Erreichung dieses Betrages wären die überschüsse der Reichspost in vollem Mage der Reichskasse zugeleitet worden. Um Schlug des Beschäftsjahres 1925 betrug die Rudlage 112,1 Millionen RM. Bei unveränderten Gesethestimmungen hätte daber das Reich wenig Aussicht gehabt, selbst im Jahre 1926 auch nur die Sälfte des in diesem Jahre erzielten überschusses zu erhalten. Durch das bereits erwähnte Gesetz zur Anderung des RPFG. vom 15. Juli 1926 wurde die Rücklage auf die feste Summe von 100 Millionen AM. festgesett. Dadurch wurde eine frühzeitigere Ablieferung an das Reich bon Seiten der Reichspost möglich. Die Bochst= summe der Rücklage in Sohe von 100 Millionen RM. wurde bereits am Ende des Rechnungsjahres 1925 erreicht.

Ein Rückgriff der Reichspost auf diesen Reservefonds brauchte bislang noch nicht vorgenommen zu werden. Die Rücklage ist gemäß den für die Postscheckgelber geltenden Anlagevorschriften angelegt, und zwar ausschließlich in Darlehen an das Reich, an Länder und an Staatssbanken.

### 2. Beschaffung bes Unlagekapitals.

Die Frage der Finanzierung des Kapitalbedars der DRP, hat in neuerer Zeit besondere Bedeutung gewonnen. Die Kapitalintensität der Reichspost ist gegenüber der Borkriegszeit wesentlich gewachsen, und es ist anzunehmen, daß das Berhältnis zwischen Anlages und Bestriebskapital der DRP, infolge fortschreitender Benützung von Masschinen sich weiterhin zugunsten des für Anlagezwecke aufgewendeten Kapitals verschieben dürfte. Selbst in ihrem für Kapitalanlagen am wenigsten geeigneten Betriebszweig, im Postbetrieb, werden in gesteigertem Maße Maschinen an Stelle von Arbeitskräften verwendet. Um weitaus größten ist der Kapitalbedars im Fernsprechwesen. In diesem Geschäftszweig haben die Kapitalanlagen nicht nur durch die gewaltige Bermehrung der Fernsprechanschlüsse eine bedeutende Steiges

rung erfahren, sondern es bedingen auch die an Stelle des Handsbetriebes bei Vermittlung der Gespräche teils eingesührten, teils noch zu errichtenden Selbstanschlußämter eine große Nachfrage nach Kapital. Ebenso ist auch in anderen Betriebszweigen der DRP. (Postscheds, Telegraphenwesen) der Mechanisierungsprozeß fortgeschritten und hat den Geldbedarf für Anlagezwecke gegenüber früher erhöht. Die Gesamtsumme der für Anlagezwecke berwendeten Mittel dürsten sich alljährslich auf zirka 200—300 Millionen RM. bezissern<sup>39</sup>. Diese Summe ist teils durch die Betriebsüberschüsse, teils durch langsristige Kredite aufszubringen.

Belche Mittel aus den ordentlichen Ginnahmen zu bestreiten sind und welche andererseits durch Rreditaufnahme gedeckt werden sollen, darüber entscheiden die jeweilig geltenden Anleihegrundsätze. Seit 1919 bestimmt sich die Anleisepolitik der DAB. nach dem Art. 87 der RB. von 1919. Dieser Artikel ist für die DRP. auch nach ihrer Los= lösung vom allgemeinen Reichshaushalt in Geltung geblieben. Die Reichspost hat daher ihre Unleihepolitik gemäß den in diesem Artikel enthaltenen Grundfaten einzurichten. Diefer Artikel befagt, daß "Geldmittel im Bege des Rredites nur bei außerordentlichem Bedarf und in ber Regel nur für werbende 3mede beschafft werden durfen". Damit ift die Forderung ausgesprochen, daß ordentliche Ausgaben nur aus ordentlichen Einnahmen zu bestreiten sind. Bas ift aber unter außerordentlichem Bedarf zu berfteben? Bum außerordentlichem Bedarf find jedenfalls nicht alle Anlageausgaben zu rechnen. Es gibt sehr wohl Neuinvestierungen, die zum laufenden Bedarf zählen. Die Begriffe "außerordentliche Ausgaben" und "Anlageausgaben" brauchen sich alfo durchaus nicht zu decken. Gine klare Unterscheidung allerdings, wieweit etwa die Anlageausgaben zum ordentlichen bzw. außerordentlichen Bedarf gehören, wird sich nur schwerlich durchführen lassen.

Gemäß den im Art. 87 der RB. enthaltenen Grundsätzen hat nun die Reichspostverwaltung genaue Richtlinien für die Ermittlung der außerordentlichen Ausgaben aufgestellt<sup>40</sup>. Gegenüber den hauptsächlich

<sup>39</sup> Infolge finanzieller Schwierigkeiten mußten allerdings die Anlages ausgaben in den letzten Jahren verschiedentlich beschränkt werden; inse besondere bedingten auch die notwendig gewordenen höheren Gewinnabfühstungen an das Reich eine Herabsetzung der Anlageausgaben.

<sup>40</sup> Bgl. im einzelnen Gebbe, Zu den Berhandlungen über die Erhöhung ber Postgebühren. In: Deutsche Berkehrszeitung v. 24. Nov. 1927. S. 668/69.

auf Grund einer Denkschrift vom Jahre 1907<sup>41</sup> vor dem Kriege geltenden Anleihegrundsäten bedeuten die neuen Bestimmungen eine nicht unwesentliche Erweiterung. Nach den früheren Grundsäten wurden z. B. für Hochbauten überhaupt keine Anleihen aufgenommen, für Bauten zum Zwecke der Wohnungsfürsorge nur dann, wenn außereichende Verzinsung gewährleistet war. Außgaben für unterirdische Kabelanlagen wurden nur in den Fällen, in denen militärische Interessen in Betracht kamen oder Stadtsernsprechdrähte unter die Erde verlegt werden mußten, auß Anleihemitteln bestritten. Heute dagegen sind die größeren Bauten, zu denen vor allem die Oberpostdirektionsegbäude und die großen Zentralämter zu rechnen sind, auf Anleihe zu nehmen. Die Kabelanlagen sollen nach den neuen Bestimmungen vollends auß Anleihemitteln hergestellt werden. Dies auch insofern, als es sich um die Umwandlung von oberirdischen Linien in untereirdische handelt.

Ift einmal die Sohe des erforderlichen Anleihebedarfes festgestellt, so ergibt sich die Frage, welcher von den in Betracht kommenden Wegen zur Deckung des Unleihebedarfes gewählt werden folle. Bährend die Ermittlung des Anleihebedarfes im wesentlichen durch die Reichspost= verwaltung geschieht, obliegt die endgültige Beschlußfassung über die Aufnahme von Krediten nach § 6 des KPFG. dem Verwaltungsrat der DRP. Allerdings ist der Berwaltungsrat, wie bereits erwähnt, auf dem Gebiete der Kreditvolitik in seiner Sandlungsfreiheit beschränkt. Der § 9 des NPFG. bestimmt ja, daß die Aufnahme von Anleihen der vorherigen Verständigung zwischen Reichspostminister und Reichs= finanzminister bedarf. Die Unleihepolitik der DAB. feit ihrer Berfelbständigung hat gezeigt, daß die in dem § 9 enthaltenen Bestimmungen recht bedeutsam geworden sind für die von der Reichspostverwaltung eingeschlagenen Wege zur Beschaffung des außerordentlichen Geld= bedarfes. Sowohl hinsichtlich der Sohe der aufzunehmenden Anleihe als auch in der Auswahl des Anleiheweges und Anleihethpus hat die Reichspost aus machtpolitischen Erwägungen heraus den Bünschen und Forderungen derjenigen Reichsstellen entsprochen, die für die Kredit= politik des Reiches verantwortlich waren.

In den ersten Jahren nach ihrer Verselbständigung (im Jahre 1924 und 1925) berzichtete die Reichspost vollständig auf die Aufnahme einer

<sup>41</sup> Denkschrift zum Reichshaushaltsetat. 1907. S. 51.

Anleihe. Kam zwar damals eine Inlandsanleihe zufolge des boll= ständigen Darniederliegens des Inlandskapitalmarktes nicht in Be= tracht und waren auch die Anleihebedingungen für Auslandsanleihen noch fehr ungunftig, fo hatte für die DRP. doch wenigstens im Jahre 1925 die Möglichkeit bestanden, ihren langfriftigen Rapitalbedarf auf dem Auslandsmarkte zu decken. Daß die Reichspost den Auslands= fapitalmarkt nicht beanspruchte, dafür war eben vor allem eine ge= wisse Abneigung jener für die Kreditpolitik der DRB. mitverantwort= lichen Kreise (Reichsfinanzministerium, Reichsbankdirektorium) ent= scheidend. Allerdings muß andererseits betont werden, daß die DAB. in den Jahren 1924 und 1925 auf die Aufnahme von Anleihen gar nicht so sehr angewiesen war. Die Finanzlage der DRP. war in diesen Sahren derart, daß eine Bestreitung der außerordentlichen Ausgaben aus den Betriebseinnahmen ohne weiteres möglich wurde. Diese Abneigung gegen die Aufnahme von Auslandskrediten seitens der Reichs= post bestand auch in den folgenden Sahren, so daß dieser Weg der Un= leihededung der Reichspost verschlossen blieb. Erst durch die am 16. Sa= nuar 1930 im Saag getroffenen Bereinbarungen, wonach Deutschland und Frankreich gemeinsam eine Anleihe in Sohe von 1200 Millionen RM. aufzunehmen beabsichtigten, wurde der Reichspost der Auslandskapitalmarkt erschlossen. Bon dem auf Deutschland fallenden Unteil in Sohe von 400 Millionen RM. sollte nämlich die Reichspost 150 Millionen erhalten. Dafür hatte sie allerdings bis zum 1. Oktober 1930 jede langfristige Kreditaufnahme zurückzustellen. Diese Sperrfrist sollte bis zum 1. April 1931 verlängert werden, wenn die 1200 Mil= lionen von der Emissionsbank bis zum 1. Oktober 1930 nicht beschafft werden konnten.

Währungstechnische Bedenken und die Vermeidung einer überstremdung der DAP. hat die erwähnte Stellungnahme der Reichsbank gegenüber der mehrkach von der Reichspostverwaltung erwogenen Aufsnahme einer Auslandsanleihe geführt. Man ließ aber auch auf dem Inlandskapitalmarkt der DAP. keine freie Hand. Dies zeigte sich unter anderm, als die Reichspost im Jahre 1927 mit einem Anleihesplan von 300 Millionen RM. hervortrat. Gerade auf das Eingreisen des Reichsbankpräsidenten hin mußte die Reichspost ihre damaligen Anleihewünsche von 300 Millionen auf 150 Millionen ermäßigen. Das durch wollte man erreichen, daß die Reichspost nicht eine den damals von der Reichsregierung aus auf Senkung des Zinsfußes gerichteten

Bestrebungen entgegengesette Politik treibe. Die Auflegung einer so großen Anleihe, wie sie von der Reichspost geplant war, wäre nämlich zum damaligen Zeitpunkt nur mit etwa 8% zu pari oder mit 7% unter pari möglich gewesen. Ferner verlangte man bon der Reichs= post, daß sie sich, solange man noch nicht einmal eine große Anzahl höchst dringlicher Anleihewünsche von anderen Reichsstellen befriedigen könne, auf andere Weise als durch Anleihebegebung helfen sollte. Man dachte hier wohl besonders an die leihweise Verwendung der Postscheckgelder zur Dedung des außerordentlichen Geldbedarfes. Die Reichs= postverwaltung und der Verwaltungsrat der DAB. hatten auch mehr= mals eine derartige Dedung des Kapitalbedarfes erwogen, aber zu= folge der dagegenstehenden Bedenken zunächst abgelehnt. Später hat die Reichspostverwaltung allerdings des öfteren, nachdem keine Unleihen begeben werden konnten, wenigstens zur vorübergehenden Deckung des außerordentlichen Geldbedarfes auf die Postscheckgelder zurückgegriffen. Die als Betriebsmittel verwendeten Postscheckgelder machten denn auch z. B. in der Bilanzübersicht bom 31. April 1929 eine beträchtliche Summe aus.

Ungünstige Lage auf dem Inlandskapitalsmarkt einerseits und ein gewisses Zurückvängen der Reichspost auf diesem Markte anderersseits bewirkten, daß die Reichspost einzig und allein im Jahre 1926 eine Anleihe auf dem Inlandsmarkt zur Deckung ihres langfristigen Bedarses aufnahm. Die Reichspost gab in diesem Jahre insgesamt für 150 Millionen Schatzanweisungen aus 42. Man beschritt diesen Anleihesweg, weil damals nach Urteil der Banksachverständigen, deren Argusmentation sich die Reichspost anschloß bzw. anschließen mußte, der Inlandsmarkt für eine langfristige größere Amortisationsanleihe mit einer Laufzeit von etwa 20 Jahren noch nicht geeignet erschien. Die Schatzanweisungen sind bereits dis zum 1. Oktober 1930 zurückzuzahlen. Die der DRP. eingeräumten 150 Millionen KM. aus der gemeinsamen Auslandsanleihe Deutschlands und Frankreichs reichen also gerade aus, um die am 1. Oktober 1930 fälligen Schatzanweisungen einzulösen.

Die Reichspost hat bis zum Jahre 1930 für die Deckung ihres außersordentlichen Bedarfes größtenteils den Weg der Selbstfinanzierung geswählt. Im Jahre 1930 zwang allerdings die außerordentliche Finanzs

<sup>42</sup> über die einzelnen Bedingungen bgl. Deutsche Berkehrszeitung b. 14. April 1926, S. 183, und b. 11. Sept. 1926, S. 390.

lage die Reichspostberwaltung, Kredite aufzunehmen, und zwar in Höhe von 270 Millionen RM. Aber gerade eine Gegenüberstellung des Gesamtauswandes der Anlageausgaben 43 einerseits und der in den ersten 5 Jahren ausgenommenen Anleihebeträge andererseits vers deutlichen, wie sehr die Reichspost eine von ihren Anleihegrundsätzen abweichende Anleihepolitik betrieben hat. In den ersten 5 Rechnungssiahren (1924—1928) des selbständigen Unternehmens "Deutsche Reichspost" wurden für Anlagezwecke insgesamt 741,2 Millionen RM. ausgegeben. Anleihen wurden nur in Höhe von 150 Millionen aufgesnommen, während auf Grund der Anleihegrundsätze etwa die Hälfte der Anlageausgaben durch Anleihen aufzubringen gewesen wären.

#### § 8. Die kaufmännische Durchgestaltung des Reichspostbetriebes.

1. Das gegenseitige Abrechnungsverfahren ber Reichs- und Staatsverwaltungen.

Die Bestimmungen über die Aufstellung einer Bilanz und einer Ge= winn= und Berluftrechnung hatten die Ermöglichung einer Erfolgs= bermittlung im kaufmännischen Sinne zum Ziele. Voraussetzung für die Feststellung des jeweiligen Erfolges war natürlich die rechnungs= mäßige Erfassung sämtlicher Einnahme= und Ausgabeposten. Die un= entgeltlichen Dienstleiftungen einer Verwaltung für eine andere Verwaltung mußten z. B. den tatfächlich erzielten Gewinn verschleiern, benn es waren eben nicht alle Ausgaben bzw. Einnahmen im Etat der einzelnen Verwaltung verrechnet. Für die Reichspost hatten ins= besondere die auf Grund des Gesetes über die Bortofreiheiten bom 5. Juni 1869 (AGBI. 1869 S. 141) bestehenden Gebührenfreiheiten einen wesentlichen Einnahmeausfall bedeutet. So wurde der durch die Gebührenfreiheiten entstandene Einnahmeausfall 1906 auf 23,9 Mil= lionen RM. und 1919—1920 auf 50—60 Millionen RM. geschätzt44. Durch das Gesetz vom 29. April 1920 hat die Deutsche Reichspost die Befugnis erhalten, nach Ablauf von drei Sahren vom Inkrafttreten des Gesetzes an, mit Staatsbehörden Abkommen über Bauschalierung der Postgebühren abzuschließen. Seit dem Jahre 1923 ist für alle Brief-

<sup>48</sup> Allerdings hätten, wie bereits betont wurde, keineswegs alle Anlages ausgaben durch Anleihe bestritten werden dürsen, denn nicht bei allen Anslageausgaben handelt es sich ja um außerordentlichen Bedarf.

<sup>44</sup> R. Dehler a. a. D., S. 49.

sendungen der Reichsbehörden und der Bevollmächtigten zum Bundeserat die Gebührenablösung eingeführt<sup>45</sup>. Auch alle übrigen Diensteleistungen der Reichspost für andere Verwaltungen (z. B. Auszahlung von Unfalle, Invalidene, Witwene und Waisenrenten) sind dieser voll zu entschädigen<sup>46</sup>.

Andererseits hat nun allerdings auch die Bost die von anderen Berwaltungen ihr geleisteten Dienste zu vergüten. hierunter fallen insbesondere die Bahlungen, die die Reichspost der Reichsbahn für die Beförderung bon Postsendungen auf Grund des § 13 des Reichsbahn= gesetzes vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 I S. 272) zu leisten hat. Bordem war der Reichspost das Privileg der unentgeltlichen Beförderung bon Postsachen durch das Eisenbahnpostgesetz bom 20. Dezember 1875 (RGBl. 1875 S. 318) zugesichert worden47. Dadurch ersparte sich die Reichspost große Ausgaben 48. Nachdem dann bereits mit der über= nahme der Staatseisenbahnen Baberns und Württembergs auf das Reich Bestrebungen eingesetzt hatten, die zwischen Reichsbahn und Reichspost gültigen Abgeltungsvorschriften abzuändern, fand die end= gültige Regelung durch eine auf Grund des obengenannten Reichs= bahngesetes getroffene Vereinbarung zwischen Reichsbahn und Reichs= post statt. Diese Bereinbarung bestimmte, daß die Bergütung der Reichspost an die Reichsbahn nach den gefahrenen Wagenachskilometern, und zwar gemäß ben Selbstkosten der Reichsbahn für den Wagenachskilo= meter borgenommen wird. Die Bahlungen, die die Reichspost zu leiften hatte, belaufen sich jährlich auf etwa 70—90 Millionen RM.

## 2. Maßnahmen zur Minderung der perfönlichen und fächlichen Roften.

Neben der finanziellen Verselbständigung war vor allem auch die wirtschaftliche Durchgestaltung des Reichspostbetriebes wesentlicher Zweck des RPFG. Es war daher Aufgabe der Reichspostverwaltung,

<sup>45</sup> A. Riggl a. a. D., S. 106.

<sup>46</sup> Die Entschädigung, die die Reichspost für ihre Dienstleistungen nun erhält, beläuft sich auf etwa 25 Millionen RM.

<sup>47</sup> Die baherischen und württembergischen Postverwaltungen hatten allers bings die Reichsbahn für die Beförderung von Postsachen schon immer nach den gesahrenen Wagenachskilometern entschädigt.

<sup>48</sup> Der Wert der unentgeltlichen Eisenbahnleistungen wurde vor dem Krieg sehr verschieden bemessen. Die Schätzungen bewegen sich etwa zwischen 20 und 40 Millionen Mt.

Maßnahmen zur Erreichung des größtmöglichen Wirkungsgrades im Betriebe zu treffen. Alle Leerläufe und unwirtschaftlichen Betriebs=methoden mußten ausgeschaltet werden und an ihre Stelle rationelles Wirtschaften treten.

Bestrebungen nach einer gründlichen Durchprüfung und einer mög= lichst wirtschaftlichen Gestaltung des Betriebes setzen bei der Reichs= post natürlich nicht erst mit dem RPFG. ein. Sie gab es schon bor dem Kriege. Und besonders auch nach Beendigung des Krieges wurden bei der Post in Verbindung mit den Arbeiten des Wiederaufbaues zahl= reiche Rationalisierungsmaßnahmen zur Durchführung gebracht. Mit der Berfelbständigung der Reichspost und der damit bedingten finan= ziellen Eigenwirtschaft dieses Unternehmens mußte aber das kalkula= torische Moment noch in viel stärkerem Mage in den Vordergrund treten als bisher. Das Bemühen einer möglichst weitgehenden Selbst= kostendeckung für jeden einzelnen Betriebszweig der Reichspost ver= langte, daß sich die Verwaltung Rlarheit schaffe über alle Kostenfattoren und bei Unwirtschaftlichkeit Magnahmen ergreife, die auf einen gunstigeren Wirkungsgrad und damit auf eine Verbilligung der Rosten zielten. Trot der in der Zeit bom 1. April 1922 bis 31. März 1924 borgenommenen zahlreichen Rationalisierungsmaßnahmen konnten da= her auch nach dem Inkrafttreten des ABFG. mannigfaltige Einsparungen und Bereinfachungen im Postbetrieb durchgeführt werden. Unter Zusammenfassung aller auf Rationalisierung gerichteten Beftrebungen hatte der Reichspostminister Ende 1924 in einem besonderen Erlaß Richtlinien zur Führung der Wirtschaftsvolitik der DRB. aufgestellt49.

Nachdem die Personalkosten über die Hälfte aller Ausgaben aussmachen, mußte jede Nationalisierung zunächst bei diesem so bedeutsamen Kostensaktor einsehen. Aber gerade hier waren andererseits den Rationalisierungsbestrebungen der DRP. bei weitem engere Grenzen gezogen, als dies bei Privatbetrieben der Fall ist. Die DRP. hatte Rücksicht zu nehmen "auf die geschichtlich entstandenen Personalbershältnisse und auf die sich hieraus ergebenden personalpolitischen Ersfordernisse. Man mußte die Tatsache würdigen, daß es sich um Beamte handelte, deren Beamtenrechte zu achten waren" 50. Immerhin mußte

<sup>49</sup> Amtsbl. des Reichspostministeriums. 1925. S. 385.

<sup>50</sup> Sautter, Nationalisierungsmaßnahmen. 6. Kursusheft der Post= und Telegraphenwiss. Woche in Berlin. S. 18ff.

daran gegangen werden, den unmittelbar nach dem Kriege stark aufgeblähten Personalstand wieder auf eine normale Sohe zu bringen. Es gelang denn auch durch die im Jahre 1920 eingeleiteten Abbau= magnahmen, den im Jahre 1920 auf insgesamt 476417 Röpfe angewachsenen Versonalstand auf 325213 Köpfe zu berringern. Dadurch konnten jährlich ungefähr 68 Millionen RM. erspart werden. In ihrem vollen Ausmaße werden allerdings die durch den Versonalabbau be= wirkten finanziellen Ersparungen erst etwa in 12-15 Jahren in einer entsprechenden Verringerung der Personalkosten zum Ausdruck kommen; denn soweit es sich bei dem Abbau um Beamte handelte, waren ja an diese weiterhin Wartegelder baw. Pensionen zu zahlen. Man durfte aber jedenfalls nichts unversucht laffen, den Bersonalstand auf den un= bedingt erforderlichen Stand zu bringen, selbst wenn sich die finan= ziellen Auswirkungen erst später zeigten. Auch nach dem Inkrafttreten des RBKG, hat sich die Reichspostverwaltung bei ihren Rationali= sierungsmaßnahmen im besonderen Mage mit der Bersonalwirtschaft beschäftigt und zahlreiche Versonaleinsparungen vorgenommen 51. Wenn tropdem verschiedentlich in den lepten Jahren eine Bermehrung der Beamtenstellen zu verzeichnen war, so ist dies wenigstens zum Teil auf die Ausdehnung des Geschäftsumfanges der DAB. zurückzuführen. Die durch den Verkehrszuwachs und die Geschäftsbereichserweiterung her= vorgerufene Personalbermehrung hat also gewissermaßen die eingesparten Rräfte aufgesaugt und darüber hinaus noch die Reueinstellung von Personal erforderlich gemacht. Die Einsparung von Personal bei der DRP. wurde teils durch bessere Ausnützung der Arbeitskräfte (zwedmäßigere Arbeitsberrichtung, Aus- und Weiterbildung des Bersonals), teils durch Mechanisierung des Arbeitsprozesses ermöglicht. Allerdings ift die Einführung von Maschinen in den postalischen Betriebszweigen infolge der Eigenart des Betriebes (Sortierung bon Briefsendungen, Zustelldienst) nicht in dem Mage möglich wie in den Gütererzeugungsbetrieben 52. Soweit es aber wirtschaftlich zu rechtfertigen war, ist auch im Postbetrieb die Verwendung maschineller Einrichtungen durchgeführt worden.

<sup>51</sup> So wird die Zahl der im Jahre 1926 ersparten Beamtenkräfte von der Reickspostverwaltung mit rund 5000 angegeben, was einer jährlichen Ersparnis von 10 Millionen RM. gleichkommt. Die im Jahre 1927 und 1928 infolge von Kationalisierungsmaßnahmen erübrigten Arbeitskräfte beslaufen sich auf 1233 bzw. 2840 Personen.

<sup>52</sup> Hellmuth a. a. D., S. 201, und Gefch.=Ber. 1925, S. 17.

Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht im einzelnen auf alle die Maßnahmen zur Minderung der persönlichen und sächlichen Ausgaben eingegangen werden. Erwähnt fei hier nur noch der feiner Ausdeh= nung und feiner finanziellen Wirkung nach größte Mechanisierungs= prozeß bei der DRP, nämlich die Automatisierung des Fernsprech= wesens. Nach dem Stand bom 1. Januar 1927 konnten durch die Ein= richtung des selbständigen Fernsprechbetriebes bereits alljährlich 13 Millionen RM. erspart werden. Die Ersparnis wird besto größer sein, je mehr der Selbstanschlußbetrieb in den einzelnen Ortsfernsprech= neben zur Einführung gelangt. Nach der Automatisierung der gesamten im Sahre 1927 borhanden gewesenen Kernsprechanschlüsse murde sich insgesamt im Fernsprechwesen eine Kostenminderung von etwa 70 bis 80 Millionen RM. ergeben. Bis zur restlosen Durchführung des Selbst= anschlußbetriebes wird aber noch eine Reihe von Sahren nötig fein. Doch rechnet die Reichspostverwaltung damit, daß bis zum Jahre 1935 der selbständige Kernsprechbetrieb wenigstens in den großen und mitt= leren Nețen ganz und voll eingeführt sein wird.

#### 3. Neuorganisation des Beschaffungsmesens.

Wegen seiner großen finanziellen Bedeutung 53 berdient das Beschaffungswesen der DRP. im Rahmen wirtschaftlicher Betriebsgestalztung noch besondere Beachtung. Die Reichspostverwaltung hat denn auch schon in den ersten Jahren der finanziellen Verselbständigung der DRP. Maßnahmen für eine rationelle Beschaffung der ersorderlichen Sachgüter getroffen. Diese Maßnahmen bewirkten nach Angabe der Reichspostverwaltung eine jährliche Ersparnis von 17 Millionen RM.

Eine einheitliche Regelung und kaufmännische Durchorganisierung erfuhr das Beschaffungswesen der DRP. allerdings erst durch die unter dem 4. Februar 1928 vom Reichspostminister erlassenen Richtlinien 194. Die Richtlinien besagen, daß neue Gegenstände nur in unbedingt notwendigen Fällen angeschafft werden sollen. Dabei soll die Beschaffung von Gegenständen sich weitgehendst nach dem augenblicklichen Bedarfrichten. Große Vorratshaltung ist zu vermeiden. In der Regel dürsen die Lagerbestände nicht auf einen längeren Zeitraum als auf zwei Mv-

<sup>53</sup> Nach einer Zusammenstellung des Statistischen Reichsamtes betrugen die Sachaufträge der DRP. 3. B. im Jahre 1927 443,3 Millionen RM.

<sup>54</sup> Deutsche Berkehrszeitung v. 11. Feb. 1928. S. 95.

nate bemessen werden. Über die Art der Beschaffung bestimmen die neuen Richtlinien, daß, soweit als möglich, eine zentrale Bestellung der verschiedenen Gegenstände zur Durchführung kommen soll. Allerdings hat sich die zentrale Bestellung lediglich auf den Abschluß des Lieserungsvertrages zu beschränken, während die Durchführung der Lieserung (Abruf und übernahme der Ware, Bezahlung der Rechnung) den zuständigen örtlichen Stellen selbst überlassen bleibt. Dadurch soll dem örtlichen Handwerk und der Industrie sowie den Bedürsnissen der Länder Rechnung getragen werden.

Der Abschluß des Lieferungsvertrages durch eine zentrale Stelle kommt bor allem in Betracht bei:

- 1. Gegenständen, für die bei Großabschlüssen unter tunlichster Ausschaltung des Zwischenhandels eine beträchtliche Verbilligung des Bezuges zu erreichen ist;
- 2. Gegenständen, bei denen es sich um Spezialaussührungen handelt, deren weitere Ausbildung und überwachung bei der Herstellung und Abnahme besondere Sachkenntnis ersordert.

Die zentrale Bestellung bezweckt:

- a) Bereinsachung des Berwaltungsapparats und damit Einsparung an Materials und Personalausgaben,
- b) einheitliche Preisbildung durch ständige Beobachtung des Geld= und Warenmarktes und durch Ausnützung der Konjunktur, sowie durch über= prüfung und Bergleichung der Preise und Einholung von Konkurrenz= angeboten,
- c) Ausgleichung der vorhandenen Bestände (möglichst geringe Lagerhaltung),
- d) Einheitlichkeit (Normung und Thpisierung) der zu verwendenden Gegenstände.

Mit einer zentralen Bestellung werden neben den Dienststellen des Reichsspostministeriums oder des Reichspostzentralamtes auch die DPD. oder aus nahmsweise auch die Berkehrsämter (sog. Beschaffungsstellen) betraut, und zwar dann, wenn sie dem Sit der Lieferer günstig gelegen sind 55.

Als die wichtigste Aufgabe des Beschaffungswesens gilt die Preissfestsung. Soweit es sich um freihändigen Kauf handelt, werden vor allem die Markt- und Warenkenntnisse des mit dem Ankauf von Sachsgütern beschäftigten Beamten entscheidend sein. Aber auch wohl bei der öffentlichen Ausschreibung oder bei der Ausschreibung unter Ausschluß der Öffentlichkeit ist für die Preissessung die Besähigung der beteiligten Beamten überaus wichtig. Die DRP. erteilt nömlich

<sup>55</sup> Richtlinien S. 94 u. 95.

innerhalb von Konkurrenzangeboten durchaus nicht immer dem billigsten Angebot den Zuschlag. Ihr liegt vielmehr daran, "beste Ware zu angemessenen Preisen" zu erhalten. Die Ausschreibung selbst ist dasher vielsach nur Mittel, die Auffindung des zweckmäßigsten Preises zu erleichtern. Die Initiative zur endgültigen Auswahl der Konkurrenzsangebote verbleibt auch bei dem Anbietungsversahren den mit der Beschaffung von Sachgütern betrauten Beamten.

Welche Art der Vergebungsformen in einzelnen Fällen zur Answendung kommt, darüber hat die DAP. keine grundsätlichen Bestimmungen erlassen. Die Form der Vergebung wird sich vielmehr "nach Art und Umfang der Lieferungen oder Leistungen sowie nach Jahl und Leistungsfähigkeit der in Betracht kommenden Lieferer oder Untersnehmer zu richten haben"56.

Für die Beschaffung der im folgenden angeführten Sachgüter gelten im allgemeinen folgende Grundfäte: Das Telegraphenbauzeug wird im Wege des beschränkten Anbietungsversahrens beschafft. Der Zuschlag wird nach den abgegebenen Mindestbreisen unter Berücksichtigung der bei der Lieferung an die Empfangsstellen entitebenden Frachtkoften erteilt. Bei Telearaphen= und Telephonapparaten werden die Aufträge an die Kirmen verteilt, die als leistungsfähig und zuverlässig bekannt sind und sich zur Berstellung der bestimmten Apparatarten besonders eignen. Allerdings ist die Auswahl der Lieferer verschiedentlich durch Patentrechte eingeengt. Es ist überhaupt des öfteren so, daß Gegenstände, die die DRP. für ihre Tele= graphen=, Fernsprech= und Kundsunkanlagen benötigt, dem Monopol unter= licgen; insbesondere werden die neuen Erfindungen vielfach monopolisiert. Hier ist es natürlich bedeutsam, daß die DRB. übertriebene monopolistische Breisbildungen verhindert. Auf dem Gebiete des Fernsprechwesens hat die DRP. dadurch einer überspannung der Preise entgegenzutreten versucht, daß fie die "Autofag" gründete. Die Autofag ist eine Zusammenfassung verschiedener Gesellschaften, die automatische Fernsprechanlagen herstellen. Durch diese Gründung ist also die DRB. unabhängiger von den übrigen Firmen geworden. Aus ähnlichen Gründen hat die Post die "Deutsche Fernkabelgejellschaft m. b. H." ins Leben gerufen. In dieser Gesellschaft sind die einzelnen Kabelfirmen unter Beteiligung der DRP. zu einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zusammengefaßt. Diesem Unternehmen obliegt nun die Berteilung der Lieferungen von Rabeln auf die einzelnen Firmen.

Ift die DRP. im Sinne einer rationellen Beschaffungspolitik bes müht, möglichst den freien Bettbewerb walten zu lassen, so muß sie als Reichsunternehmen doch auch noch andere Gesichtspunkte bei der

Schriften 176, I.

20

<sup>56</sup> Richtlinien S. 95.

Bergebung von Lieferungen und Leistungen gelten laffen. Besonders sozialpolitische Ermägungen spielen bei der Vergebung von Sachaufträgen der DRP. eine Rolle. Im Jahre 1926 berfügte 3. B. die Reichs= postberwaltung, daß bei der Berteilung der Aufträge auf die Bezirke, in denen die größte Arbeitslosigkeit herrsche, besondere Rücksicht ge= nommen werden sollte. Darüber hinaus stellte der Verwaltungsrat der DRP. für das Rechnungsjahr 1926 noch befonders 20 Millionen RM. zur Behebung der Arbeitslosigkeit durch Erteilung von Aufträgen zur Verfügung. In der gleichen Richtung wirkte die Bestimmung, die borsah, "daß bei Bergebung bon Lieferungsaufträgen jeder Art an Brivatunternehmer die Obervostdirektionen zu überprüfen haben, ob dabei die Möglichkeit vorliegt, abgebauten Beamten, Angestellten und Arbeitern der DAP. Beschäftigung zu verschaffen"57. Seute hat wohl lettere Bestimmung feine praktische Bedeutung mehr, wohl aber jene in den neuen Richtlinien sich findende Bemerkung über die Beranziehung des örtlichen Sandwerkes und Gewerbes bei der Vergebung von Aufträgen. Dem freien Wettbewerb foll zwar weitgehendst stattgegeben werden, "das örtliche Sandwerk und Gewerbe sowie sonstige ortsanfässige Lieferer und Unternehmer sind dabei aber tun= lichst mit heranzuziehen"58.

Die Forderung nach möglichst gleichmäßiger Verteilung der Sachaufträge auf die einzelnen Gebiete — allerdings hier staatspolitisch und nicht territorial gesaßt — kommt auch in den Staatsverträgen zwischen dem Deutschen Reich und Bahern bzw. Württemberg zum Ausdruck. In den Schlußprotoskollen der Staatsverträge vom 29./31. März 1920 heißt es im § 3 Abs. 2: "Bei Vergebung von Lieserungen und Arbeiten für das ganze Reichsgebiet wird das Reich die Unternehmer in Bahern in gleicher Weise wie andere Unternehmer berücksichtigen. Handelt es sich um Lieserungen und Arbeiten sür die in Bahern gelegenen Post- und Telegraphendienststellen, so sollen bei gleichwertigen Angeboten die Unternehmer in Bahern mit Vorzug berücksichtigt werden" (NGBI. 1920 I S. 649). Die gleichen Bestimmungen gelten auch bezüglich Württemberg (NGBI. 1920 S. 664). Diese Vorsschriften haben auch nach Inkrasttreten des RPFG. Gültigkeit, da der § 13 des KPFG. ausdrücklich bestimmt, daß "die Staatsverträge mit Bahern und Württemberg unberührt bleiben"."

<sup>57</sup> Gesch.=Ber. 1924. S. 52.

<sup>58</sup> Richtlinien S. 95.

#### § 9. Die Tarifpolitik der Deutschen Reichspost.

#### 1. Cariffestfegung.

Durch das ABFG. hat sich auch der Kreis derer geändert, die über die Tarifpolitik der DAP. entscheiden. Bor der Berfelbständigung erfolgte die Festsetung der Tarise der DRB., soweit sie nicht im Berordnungswege borgenommen wurde, durch den Bundesrat (bzw. den Reichstat) und den Reichstag, und zwar seit dem 1. Juli 1919 unter Mitwirkung des auf Grund der AB. Art. 88 gebildeten Berkehrs= beirats. In der Kriegszeit trat allerdings eine gewisse Verkürzung des Gesethesweges ein. Durch das Geset vom 19. Dezember 1921 war bestimmt worden, daß die Gebührensätze der DAB. durch den Reichspostminister mit Zustimmung des Reichsrats und eines aus 21 Mitgliedern des Reichstags bestehenden Ausschusses erhöht oder ermäßigt werden konnten. Eine weitere Verkürzung des Instanzenzuges brachte das Gefet über Post-, Postsched- und Telegraphengebühren bom 17. August 1923 mit sich. Es wurden gesetliche Grundbeträge geschaffen, aus denen durch Bervielfältigung mit einer Schlüffelzahl die Postgebühren berechnet wurden. Bur Underung der Schlüsselzahlen ent= sprechend der Geldentwertung war der Reichspostminister ohne fremde Mitwirkung befugt. Zur Underung der Grundzahlen bedurfte er hingegen der Zustimmung des Reichsrats und des Reichstagsausschusses. Die in dem RPFG. enthaltenen Bestimmungen über die Tariffest= setzung bilden den Abschluß der Bestrebungen nach einer möglichst großen Beweglichkeit in der Gestaltung der Tarife.

Seit dem Inkrafttreten des APFG. werden nun die Posttarise aussichließlich durch Verordnung festgesetzt, und zwar hat der Verwaltungszat der DRP. gemäß § 6 des RPFG. über die Gebührenbemessung im Bostz, Telegraphenz und Fernsprechverkehr zu beschließen. Reichstag und Reichsrat sind von der direkten Mitwirkung bei tarispolitischen Entscheidungen ausgeschlossen. Da der Verwaltungsrat eine verhältznismäßig kleine, in kürzester Zeit einberusbare Körperschaft ist, dürste die Gewähr dafür gegeben sein, daß eine Anpassung der Tarispolitik an die jeweilige Wirtschaftsz und Finanzlage jederzeit möglich ist. Durch die Ausschaltung des Reichsrats und Reichstags in seiner Gesamtheit ist wohl auch eine gewisse Entpolitisserung der Tarishoheit

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Niggl a. a. D., S. 12.

eingetreten. Politische und allerdings auch sozialpolitische Gründe wersen nun bei der Tarisgestaltung vielleicht nicht mehr in dem Maße Berücksichtigung finden als vordem. Andererseits dürfte die Zusammenssehung des Berwaltungsrats — insbesondere auch die Hereinnahme von Wirtschaftsvertretern in diesen — mehr denn je dafür bürgen, daß dieser durchaus seiner Aufgabe gerecht wird, die vorher dem Reichsztag und Reichsrat obliegende Kontrolle über die Finanzgebarung der Reichspost auszuüben, und zwar im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Interessendarung.

Als weitere Sicherung für eine im Interesse der Bostbenützer geführte Tarifpolitik ist dem Reichstag in seiner Gesamtheit wenigstens eine indirekte Ginflugnahme auf die Berwaltungsmagnahmen der DRP. geblieben. Dadurch nämlich, daß an der Spite der DRP. ein dem Reichstag verantwortlicher Minister steht, kann die Reichspost= verwaltung die vom Reichstag ausgehenden Anregungen und Beschlüffe nicht unberücksichtigt lassen. Allerdings darf diesem sogenannten indirekten Kontrollrecht des Reichstags nicht allzuhohe Bedeutung beigemessen werden. Dies hat sich gerade bei der Tarispolitik anläßlich der Gebührenvorlage vom Sahre 1927 gezeigt. Der vom Reichstag da= mals gefaßte Beschluß, die von der Reichspost geplante Tariferhöhung abzulehnen, war zwar zunächst wirksam. Die Gebührenvorlage wurde bon der Reichspostberwaltung zurückgezogen. Daraufhin machte der Berwaltungsrat aber sein ihm zustehendes Entscheidungsrecht über die Finangebarung der DAB. geltend, und auf Beschluß des Bermaltungsrats mußte die Reichspostverwaltung eine neue Gebührenvorlage einbringen. Diese führte dann zu der von der Birtschaft so stark be= kämpften Tariferhöhung vom 1. August bzw. 1. Oktober 1927.

## 2. Die für die Preisbildung bei der Deutschen Reichspost maßgebenden Finanzprinzipien.

In dem borhergehenden Abschnitt wurde bersucht, eine Darstellung über die äußere Form der Tarifgestaltung bei der DRP. zu geben. Dem gegenüber soll nun in folgendem der innere Ausbau der Tarif=

<sup>60</sup> In den Berwaltungsrat werden 12 Mitglieder aus den Kreisen der Wirtschaft, 7 Mitglieder aus dem Personal der Reichspost, 1 Mitglied aus dem Reichssinanzministerium und je 10 Reichstagsabgeordnete und Reichseratsbertreter gewählt.

politik der DRP. und insbesondere die für die Preisbildung maßgebenden Finanzprinzipien aufgezeigt werden.

Wir konnten im ersten Kapitel seststellen, daß die DRB. bezüglich ihrer wichtigsten Betriebszweige Monopolunternehmen ift. Sehen wir daher zunächst von den Fällen ab, in denen die Reichspost mit der Konkurrenz seitens anderer Betriebe zu rechnen hat, so kommen wir zu der Folgerung, daß die Preisbildung im Post= und Telegraphen= wefen auf monopolistischer Grundlage erfolgt. Die Monopolstellung gibt der Reichspost also die Möglichkeit, ihre Preise einseitig festzusehen, ohne damit rechnen zu müssen, von anderen Unternehmungen unterboten zu werden. Allerdings ift auch beim Monopol die Breis= bildung keine willkürliche, sondern unterliegt wie alle anderen Breise bestimmten Breisgesetzen. Der Monopolpreis ist bor allem abhängig von der Nachfrage. Bürden die Preise übersett werden, so wäre ein Berkehrsrückgang die natürliche Folge. Der Extrag würde gegebenen= falls sinken. Umgekehrt kann eine Preissenkung, wenn sie eine starke Berkehrszunahme mit sich bringt, eine Ertragssteigerung bedeuten. Gerade im Verkehrswesen, bei dem die Selbstkosten innerhalb eines bestimmten Leistungsmaximums der vorhandenen Anlagen und Organi= sation zum größten Teil unberändert bleiben, ist die Anreizung des Berkehrs durch billige Preise für die Ertragsgestaltung überaus bedeutsam.

Nüt aber nun die Reichspost ihre Monopolstellung überhaupt rest= los aus? Erfolgt die Festsetzung der Post= und Telegraphentarife ledig= lich unter dem Gesichtspunkt höchstmöglicher Ertragserzielung? Die Reichspost ist öffentliches Unternehmen und kann als solches ihre Tarifgestaltung nicht allein nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen. Die Rücksichtnahme auf staatspolitische Forderungen und vor allem auf die Interessen der Benützer der Post bedingt vielmehr bei der Preisbildung verschiedentlich eine Abweichung von der nach den allgemeinen Preisgesetzen sich ergebenden Preishöhe. Dieser lettere für die Tarifgestaltung maßgebende Besichtspunkt ist auch trok der Aberführung der Reichspost in ein selbständiges, nach kaufmännischen Grundfätzen zu verwaltendes Unternehmen in Geltung geblieben. Im § 2 des APFG. ift ausdrücklich bermerkt, daß die Verwaltung der Reichspost auch künftig so zu erfolgen hat, daß sie den Anforderungen des Verkehrs und der deutschen Wirtschaft entspricht. Kontrollorgan für die Gestaltung der Tarifpolitik nach eben erwähnten Gesichts= punkten ist, wie ja bereits betont wurde, der Berwaltungsrat.

Ift es zwar sicher, daß bei der Preisbildung der Reichspost neben privativirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen, so ist es doch schwer festzustellen, in welchem Verhältnis beide zueinander stehen. Während bei den Privatbetrieben die Preis= bildung in dem Grundsat höchstmöglicher Gewinnerzielung und dem nach diesem Prinzip erzielten Gewinn im allgemeinen ihren zahlenmäßigen Ausdruck findet, spiegeln sich in den Finanzergebnissen der Reichspost privatwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte ohne daß man sagen könnte, in welchem Ausmaß jeder der einzelnen Gesichtspunkte auf das Finanzergebnis bestimmend gewirkt hat. Soviel kann jedenfalls aus den Finanzergebnissen der DAB. ersehen werben, daß die Reichspost in der Berücksichtigung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben nie fo weit gegangen ift, daß etwa durch die Ginnahmen die Ausgaben nicht gedeckt worden waren. Ja, fie hat wenigstens bezüglich ihres Gesamtbetriebes die fiskalischen Interessen durchaus nicht außer acht gelassen und demgemäß ihre Finanzgebarung bor dem Rriege fo geftaltet, daß immerhin erhebliche überschüffe im Gefamt= betrieb erzielt werden konnten. Auch aus den Finanzergebnissen der DRP. seit 1. April 1924, dem Zeitpunkt ihrer Berfelbständigung, ift ersichtlich, daß die Reichspost teilweise recht bedeutende Gewinne aufzuweisen hatte. Die Tariffäte waren also derart abgestimmt, daß nicht nur die Selbstkoftendeckung, sondern darüber hinaus auch die Erzielung eines Gewinnes ermöglicht wurde. Bur Selbstkostendedung ift ja die Reichspost schon durch das APFG. verpflichtet. § 7 bestimmt, daß die Reichspost ihre Ausgaben durch ihre eigenen Ginnahmen zu decken habe. Die Ablieferung von überschüffen an das Reich ift durch das Gefet über die dritte Anderung des RPFG. vom 7. Januar 1931 sogar ge= setliche Forderung geworden. Gleichwohl dürfen die von der Reichs= post an das Reich abzuführenden Beträge nicht ohne weiteres mit den durch kaufmännische Erfolgsrechnung ermittelten Reingewinnen gleich= gesett werden.

Nach dem bisher Gesagten wird also die Tarispolitik der DAP. heute wesentlich von drei Gesichtspunkten bestimmt. Erstens verlangt die notwendige Ausgleichung von Einnahmen und Ausgaben zumindest für den Gesamtbetrieb die Durchführung des Selbstkostendeckungsprinzips. Zweitens zwingen allein schon rechtliche Ersordernisse, die ihren Küchalt nicht zuletzt auch in der Finanznot des Reiches haben, zur siskalischen Dienstbarmachung der Reichspost. Endlich kommt in der

Tarifpolitik und Tarifgestaltung der Reichspost die Rücksichtnahme auf die Interessen und auf die Forderungen der Benützer der Post zum Ausstund. Die Tarifpolitik der DRP, stellt also gleichsam eine Synthese aus diesen drei Gesichtspunkten dar.

Bei den einzelnen Betriebszweigen vollzieht sich die Tarifgestaltung nur teilweise nach den eben angedeuteten Tarifgrundsätzen. Es gibt bei der Reichspost Betriebszweige, die einen immerhin erheblichen Ge-winn abwersen, wiederum andere, die eben die Selbstkosten erbringen und dann auch solche, die mit einem Fehlbetrag abschließen. Je nach-dem sehen wir also eines der angesührten Tarisprinzipien stärker in den Bordergrund treten als die anderen.

Wenn wir nun daran gehen wollen, auf Grund des finanziellen Nachweises — der in den Rentabilitätsberechnungen seinen Ausdruck sindet — die bei den verschiedenen Geschäftszweigen der Reichspost angewandten Tarifgrundsätze aufzuzeigen, so stoßen wir auf große Schwierigkeiten. Wohl vermag man heute die Rentabilität des gesamten Unternehmens "Deutsche Reichspost" rechnerisch genau zu erfassen, hinsgegen ist die Rentabilitätsermittlung bei den einzelnen Betriebszweigen nur annähernd möglich. Insbesondere können die Ausgaben vielfach nur schätzungsweise erfaßt werden.

Die Aufteilung der Einnahmen auf Bost-, Telegraphen-, Fernsprechwesen, Bostiched=. Kraftverkehr usw. kann im allgemeinen kassenmäßig vorgenommen werben, wenngleich auch hier die sogenannte Erfolgestatistik verschiedentlich, 3. B. bei Ermittlung der Einnahmen des Postscheckverkehrs zu hilfe genommen werden muß. Biel schwieriger aber ist die Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Geschäftszweige. Rassenmäßige Ergebnisse steben bei den Ausgaben in vielen Fällen nicht zur Berfügung. Die Unterteilung der Ausgaben nach Betriebszweigen muß die DRB. daher auf Grund von statistischen Aufzeichnungen bersuchen. Die für mehrere Betriebszweige gemeinsam entstandenen Bersonalausgaben werden 3. B. auf Grund bon sogenannten Nachweisungen für geleistete Dienststunden, die bei den Oberpostdirektionen und bei den verschiedenen Amtern geführt werben, auf Bostverkehr, Postkraftfahrwesen, Postschedverkehr, Telegraphie, Fernsprech= und Funkwesen je nach Leistungen des Personals für die betreffenden Dienst= zweige ausgeteilt. Bei diesen berart angestellten Berechnungen lassen sich natürlich nicht alle Fehlerquellen ausschließen.

Man könnte sich aber wohl mit diesen errechneten Kentabilitäts= berechnungen begnügen, wenn sie nur überhaupt von der Reichspost= verwaltung bekanntgegeben würden. Da dies aber nur in sehr spär= lichem Maße der Fall ift, können über die Anwendung der bei der Reichspost üblichen Tarifgrundsätze auf die verschiedenen Betriebszweige dieses Unternehmens nur einzelne bekanntere Fälle herauszgegriffen werden, und auch dies im Kahmen dieser Arbeit nur in sehr beschränktem Maße.

Wohl am deutlichsten haben die drei die Tarifgestaltung wesentlich bestimmenden Gesichtspunkte ihren Ausdruck beim Fernsprechtarif gefunden. Sier awang einmal die Unmöglichkeit jeder Massennutung gur möglichst weitgehenden Ausgleichung von Leistung und Gegenleiftung. Der neueste Fernsprechtarif von 1927 ist demnach nach dem Selbstkostenprinzip aufgebaut worden. Dabei wurden die Tarife derart ge= staltet, daß aus den Einnahmen das im Telegraphenbetrieb alljähr= lich zu verzeichnende Defizit gedeckt und darüber hinaus auch noch ein angemeffener Gewinn erzielt werden konnte. Die Ruchfichtnahme auf die Interessen und Forderungen der Benützer andererseits kommt sehr deutlich in den Tarifen für die sogenannten Wenigsprecher zum Ausdruck. Entgegen dem Selbstkostendeckungsprinzip wurden die Tarife für die Wenigsprecher der am 1. Mai 1927 in Kraft getretenen Fernsprech= ordnung an die Leistungsfähigkeit der Telephoninhaber angepaßt. Man hatte schon vor der Verselbständigung der Reichspost aus sozial= politischen Gründen die Tarife für die Wenigsprecher entsprechend der Leistungsfähigkeit der Teilnehmer, ohne Rudficht auf die Selbstkoften, festgesett. Um nicht sozialpolitisch feindlich zu erscheinen, wollte man nun diese Einstellung nicht ohne weiteres ändern.

Die Gewinne aus dem Fernsprechbetrieb werden, wie gesagt, teilsweise wieder aufgebraucht durch die Berluste, die der Telegraphensbetrieb ausweist. Weder tarispolitische noch betriebstechnische Maß-nahmen brachten es bisher zuwege, daß der in diesem Betriebe vorhandene Fehlbetrag beseitigt werden konnte. Da andererseits auf den Telegraphen, als ein auch heute noch für gewisse Nachrichten unentsbehrliches Berkehrsmittel, nicht verzichtet werden kann, betreibt die Reichspost diesen Betriebszweig unter Ausschaltung rein erwerbswirtsichaftlicher Grundsätze aus allgemein wirtschaftlicher Ersordernis, ohne damit rechnen zu können, auf ihre Selbstkosten zu kommen. Hür einzelne Berkehrsleistungen, die im Interesse des öffentlichen Wohles liegen, räumt die Reichspost sogar noch Sondergebühren ein (Weltnachrichtenberkehr, Flugsicherungsdienst, Pressenachrichten). Durch diese Borzugstarise entsteht der Reichspost unter Zugrundelegung der bei

Normaltarifen zu berzeichnenden Einnahmen ein jährlicher Einnahmes verluft in Höhe von 1,6 Millionen RM.

Im Briefverkehr hat die Massenhaftigkeit der Verkehrsleistungen zu einer ziemlich weitgehenden Bereinheitlichung der Tariffate geführt. Es kam also hier der Postverwaltung lediglich auf eine durchschnittliche Selbstkoftendedung an. Die Postverwaltung konnte damit rechnen, daß Fehlbeträge bei gewissen Sendungen durch erzielte Gewinne aus anderen Sendungen wiederum ausgeglichen werden konnten; fo können 3. B. die Fehlbeträge bei dem Landpostdienst durch die überschüffe beim Großstadtbriesverkehr gedeckt werden. Im sogenannten "reinen Vostberkehr" wird Vostkarten, Drucksachen, Postwurfsendungen und Geschäftspapieren im Vergleich zu den Briefen noch eine besondere Preisbergünstigung zuteil. Da die Selbstkosten bei borgenannten Beförderungsgegenständen gegenüber den Briefen so ziemlich gleich sein dürften, kommt in diesen Preisermäßigungen in besonderem Maße die Förderung gemeinwirtschaftlicher Interessen (Förderung des Geschäfts= verkehrs) durch die Reichspost zum Ausdruck. Allerdings sind diese Preisermäßigungen auch schon aus finanzpolitischen Erwägungen her= aus berechtigt. Durch die niedrigen Tarife für Postkarten und Drucksachen wird der Verkehr angeregt. Die Post kann mit einer erhöhten Massenbenutung dieser Verkehrsmittel seitens der Benüter rechnen. Dadurch ermäßigen sich für die Reichspost die Selbstkosten pro Beförderungseinheit. Der durch die Preisermäßigungen bedingte Ein= nahmeausfall wird also boraussichtlich wieder durch den Berkehrs= zuwachs ausgeglichen werden.

Es wurde schon darauf verwiesen, daß die Reichspost nicht mehr in allen ihren Betriebszweigen Monopolunternehmen ist. Im Paket-verkehr ist die Reichsbahn durch das Expressut konkurrierendes Unternehmen. Im Postbankverkehr, insbesondere im Kontokorrentverkehr, treten die Banken als Konkurrenten der DRP. auf. Im Zeitungs-verkehr sind es die großen Zeitungen und Verlage, die, soweit es das Geset zuläßt, ihre Zeitungen und Zeitschriften durch Krastwagen-verkehr bzw. durch Flugzeuge in die größeren Städte transportieren und dort durch ihre Filialen selbst verteilen lassen. Auf dem Gebiete des Krastsahrberkehrs ist der DRP. durch Reichsbahn ei und Privat-

<sup>61</sup> Renerdings ist allerdings eine Bereinbarung zwischen Reichsbahn und Reichspost zweichs Ausschaltung der Konkurrenz im Kraftwagenverkehr gestroffen worden.

gesellschaften Konkurrenz erwachsen. In allen den Betriebszweigen, für die die Post nicht das Alleinbetriebsrecht innehat, wird sie, sossern ihr daran gelegen ist, sich den Berkehr in diesen Betriebszweigen zu erhalten bzw. ihren Kundenkreiß zu erweitern, bei der Preisbildung auf die Preise der Konkurrenzunternehmen Kücksicht zu nehmen haben. Dies ist auch tatsächlich geschehen. Es sei hier verwiesen auf die Anspassung des Pakettariss an den Tarif für Expresgüter.

Bor dem 1. Oktober 1927 waren im Paketverkehr 3 Zonen in Geltung. Bis zu 5 kg waren für die 1. Zone (1—75 km) 40 Pfg., für die 2. Zone (75—375 km) 80 Pfg. und für die 3. Zone (375—750 km) ebenfalls 80 Pfg. zu zahlen. Der neue Tarif vom 1. August 1927 ift folgendermaßen gestaltet:

```
1. Bone (bis 75 km) 50 $fg.
2. " ( " 150 km) 60 "
3. " ( " 375 km) 80 "
4. " ( " 750 km) 80 "
5. " (über 750 km) 80 "
```

Da eine Anderung in der Zoneneinteilung eingetreten ist, lassen sich die alten und neuen Tarissäte nicht ohne weiteres vergleichen. Jedensalls macht sich aber die Konkurrenz des Expresgutes besonders dis zu 150 km besmerkbar, und eben innerhalb dieser Zone hat der Postpakettaris in Anspassung an den Expresguttaris eine Ermäßigung von 80 auf 60 Pfg. erssahren. So suchte man die Paketpost in der 2. Zone, in der sich gerade die Hauptmasse der Pakete bewegt, wiederum konkurrenzsähig zu machen.

#### § 10. Die Finanzergebniffe ber Deutschen Reichspoft.

Am 1. April 1931 waren es sieben Jahre, seitdem die DRP. ein selbständiges Unternehmen geworden war. Der Jahre sind also nun schon genug vergangen, um wohl die Frage beantworten zu können, ob sich die der DRP. am 1. April 1924 gegebene Organisationsform bewährt hat. Obwohl die Reichspost als öffentlicher Betrieb durchaus nicht allein nach der Höhe ihrer Gewinne beurteilt werden darf, ist schließslich die Überprüfung der Rentabilität der DRP. doch der einzige konskrete Maßstab für die Beurteilung des Unternehmens.

Es liegt zunächst nahe, die Finanzergebnisse der DRP. bor und nach ihrer Verselbständigung miteinander zu vergleichen. Es wurde aber schwierigkeiten stößt. Einmal müßte hinsichtlich der vor 1924 erzielten Finanzergebnisse auf das Jahr 1913 zurückgegangen werden, nachdem infolge Krieg und Geldentwertung die Gesamteinnahmen und Gesamt-

ausgaben der DRP. seit 1914 durch außerordentliche Verhältnisse beeinflußt waren. Aber auch eine Gegenüberstellung der bor dem Rriege und nach der Berselbständigung erzielten Finanzergebnisse ift nur schätzungsweise möglich. Erstens war die Finanzgebarung der vor dem Priege bestehenden drei deutschen Post= und Telegraphenverwaltungen sehr verschieden. Zufolge dieser Berschiedenheit ist eine Zusammen= fassung der finanziellen Ergebnisse dieser drei deutschen Bostverwal= tungen für das Jahr 1913 nicht ohne weiteres möglich. Zu berücksich= tigen ist ferner, daß sich andererseits das Finanzgebaren der Reichs= post seit dem Inkrafttreten des RBFG. geändert hat. So ist 3. B., wie erwähnt, die gegenseitige Abrechnung der Verwaltungen unterein= ander in vollem Mage durchgeführt. Erschwert wird weiterhin ein etwa vorzunehmender Vergleich zwischen den Finanzergebnissen der Jahre 1913 und 1924 durch die Underung des Gebietsumfanges. Ift doch der heutige Gebietsumfang der DRP. gegenüber dem Gesamt= gebietsumfang der drei deutschen Bost= und Telegraphenverwaltungen bor dem Kriege um die durch den Versailler Friedensbertrag berloren= gegangenen Gebiete berkleinert. In Betracht zu ziehen wären ferner noch die beränderte Geldbewertung bor dem Krieg und nach der Wäh= rungsstabilisierung — mit der ja die Verselbständigung der DRP. ein= hergeht — sowie die Veränderung im Geschäftsbereich der DRP. So ist 3. B. seit 1924 gegenüber 1913 das Kunkwesen als neuer Geschäfts= zweig der DRP. hinzugekommen. Das Funkwesen bildet heute bereits eine wichtige Einnahmequelle der DRP.

Dehler hat nun in seiner Untersuchung über die "Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost" durch entsprechende Umrechenungen diesen Schwierigkeiten zu begegnen versucht. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die in den Geschäftsberichten der DAP, für die Jahre 1924/27 mitgeteilten, gegenüber der Vorkriegszeit wesentelich erhöhten Gewinne zu einem großen Teil auf der veränderten Buchsührung beruhen. Bei Zurücksührung auf die streng kameralistische Berechnungsart der Vorkriegsjahre war zwar der überschuß des Rechnungsjahres 1924 höher als der des Jahres 1912, für 1925 ergibt sich nach dieser Berechnungsmethode aber sogar ein Verlust. Auch der für die Jahre 1926 und 1927 ermittelte Gewinn bleibt hinter dem für das Jahr 1912 sestgestellten überschuß zurück, und zwar dies trotz der gegenüber der Vorkriegszeit erhöhten Geldumsätzes.

<sup>62</sup> R. Dehler a. a. D., S. 125/126.

Kommt man auch schließlich zu dem Ergebnis, daß die in der Borskriegszeit erzielten Postüberschüsse im allgemeinen höher waren als die jetzt von der DRP. ausgewiesenen Gewinne, so darf man daraus nicht etwa auf eine unzweckmäßige Betriebsführung seit dem RPFG. schließen. Die Ausbalancierung des Etats war eben in den Jahren nach der Inflation wesentlich schwieriger als in den Vorkriegsjahren. So hatten sich z. B. die Pensionszahlungen auf das Dreis bis Viersfache des 1913 dafür ausgegebenen Betrages erhöht.

Während 1913 von den drei deutschen Post= und Telegraphenverwaltungen etwa 50 Millionen Mk. an Ruhegehältern bezahlt wurden, waren 1924 die Pensionslasten auf 160 Millionen KM. und 1926 auf sast 200 Milslionen KM. angewachsen. Diese Mehrbelastung an Pensionen ist wie bei der Reichsbahn zum Teil eine Folge des gewaltigen Anschwellens des Persionalstandes nach dem Kriege. Die Post hat also hier gewissermaßen eine innere Kriegslast zu tragen.

Sehr entscheidend eingewirkt auf die Finanzergebnisse der DAP. hat auch die vielfach in den Sahren nach der Bahrungestabilifierung gu verzeichnende ungunftige Wirtschaftslage. Gerade im Postbetrieb wirkte sich die schlechte Konjunktur im besonderen Maße aus. Daher auch die auffallende Erscheinung, daß in den Jahren 1924, 1925 und 1926 die Entwicklung des Anlagevermögens und der Betriebsanlagewerte einer= feits und der Betriebsüberschüffe andererseits gerade gegensätlich ber= laufen ift. Während die ersteren seit 1924 ständig gestiegen sind, wiesen die Betriebsüberschüffe eine rückläufige Bewegung auf. Nun handelte es sich aber, wie die Reichspost in ihrem Geschäftsbericht im Jahre 1924 betont 63, bei dem Zugang von Sachgütern durchwegs um "Neuanlagen, durch die neue Einnahmequellen erschlossen oder die bestehen= den ertragsfähiger gestaltet werden sollen. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebes wird durch Ausnützung der technischen Fortschritte erhöht, eine Ersparnis von Sach- und Versonalausgaben ist die Folge". Tatfächlich haben sich aber die Betriebsergebnisse der DRP. seit 1924 bis zum Jahre 1926 ständig verschlechtert. Waren die Neuanlagen wirklich zwedmäßig, so konnte diese Berschlechterung der Betriebsergeb= nisse nur durch besondere Umstände verursacht sein. Es war denn auch jo: Während die Betriebsausgaben infolge von Gehalts- oder Lohnerhöhungen ständig stiegen, verliefen die Einnahmen ziemlich gleich= mäßig. Die Berkehrsentwicklung vollzog sich nicht in dem Grade, daß

<sup>63</sup> Geich.=Ber. 1924. S. 65.

durch die Mehreinnahmen die erhöhten Ausgaben hätten ausgeglichen werden können. An und für sich hätte man bei bermindertem Berkehr eher ein Sinken der Ausgaben als ein Steigen derfelben erwarten müffen. Die Gehaltserhöhungen waren jedoch zwangsläufiger Art, eine Einsparung an Rräften bei schlechter Konjunkturlage war aber zufolge des Beamtencharakters der meisten Arbeitskräfte der DRB. nur in wenigen Fällen möglich. Wir haben es überhaupt im Bostbetrieb mit fast ausschließlich konstanten Vosten zu tun. Der Betrieb ist auch dann aufrechtzuerhalten, wenn die Ausnützung der Arbeitskräfte und der Betriebsanlagen nur eine geringe ist. Die Betriebsanlagen waren aber wohl besonders in den Jahren 1925 und 1926 tatsächlich vielfach schlecht ausgenütt. Dies dürfte daraus ersichtlich sein, daß der technische Apparat, obwohl er infolge von Berbefferungen gegenüber dem Borkriegsjahre 1913 um vieles leistungsfähiger geworden war, noch nicht einmal den Borkriegsberkehr zu bewältigen hatte. Dadurch nun, daß sich der Berkehr nicht in dem Mage entwickelte, als es die wirtschaft= liche Ausnützung der Betriebsanlagen erfordert hätte, ist möglicher= weise eine gewisse überkapitalisation im Postbetriebe eingetreten.

Unter Berücksichtigung der genannten Schwierigkeiten können die Finanzergebnisse der DRP. seit ihrer Verselbständigung als günstig bezeichnet werden. Wenn auch die vergangenen Jahre hindurch versschiedentlich Ausgabebeschränkungen vorgenommen werden mußten, so konnten doch Jahr für Jahr die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen hinreichend gedeckt und ferner auch seit 1925 jährlich dem Reich ein Gewinnbetrag zugeführt werden. Im einzelnen gestalteten sich die Finanzergebnisse der DRP. seit dem 1. Upril 1924 wie folgt.

Für das Rechnungsjahr 1924 betrug der Betriebsüberschuß 426,96 Millionen RM. Unter Betriebsüberschuß ist hierbei die Differenz zwischen den Betriebseinnahmen und den Betriebsausgaben (einschließlich der Abschreibungen) zu verstehen. Der Betriebsgewinn von 1924 setzt sich zusammen aus der gesetzlichen Rücklage in Höche von 82,72 Millionen RM., aus dem Betriebsmittelfonds im Betrage von 40 Millionen RM., aus der an Bahern und Bürttemberg zu zahlenden Bergütung in Höche von 50 Millionen RM., aus der auf 187,36 Millionen RM. sich beziffernden Bermögenszuweisung und endlich aus 66,86 Millionen RM. übertragenen Mitteln. Der Bermögenszugang von 187,36 Millionen bedeutet gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz

der DRP. ausgewiesenen Sondervermögen in Höhe von 1574,4 Millionen RM. eine Bermögensbermehrung von 11,9%. Diese beträchtliche Bermögensbermehrung und das Ansammeln bon Reservefonds in Sohe von insgesamt 172,7 Millionen AM. war durch eine Reihe von gün= stigen Umständen möglich geworden. Mit Ausnahme des Telegramm= verkehrs war der Verkehr der DRP. im Jahre 1924 gegenüber dem Borjahr in allen Betriebszweigen gestiegen. Es ergaben sich aus der Berkehrszunahme gegenüber 1923 durchwegs Mehreinnahmen. Diefe Mehreinnahmen wurden auch nicht allzusehr durch die Ende 1924 vorgenommenen Tarifermäßigungen beeinträchtigt, da lettere nur mehr für das lette Vierteljahr des Rechnungsjahres 1924 wirksam waren. Andererseits konnten die Ausgaben auch weiterhin berhältnismäßig niedrig gehalten werden. Gine Erhöhung der an und für sich niedrigen Beamtengehälter wurde erst 1924 vorgenommen, wirkte sich also auch wie die Tarifermäßigungen hauptfächlich nurmehr für die drei letten Monate des Geschäftsjahres 1924 aus. Außerdem brauchte die Ber= gütung für die Eisenbahnleistung noch nicht voll und nur für ein halbes Sahr bezahlt zu werden, was immerhin eine Ausgabenersparnis von 50 Millionen AM. bedeutete.

Wie sich der Betriebsgewinn auf die einzelnen Betriebszweige berteilt, kann sowohl für das Jahr 1924 als auch für die folgenden Jahre aus den den der Reichspost beröffentlichten Zahlen nicht ersehen werden. Da die Telegraphie und der Postscherkehr Zuschüsse ersfordern, andererseits der aus dem Funkwesen erzielte Gewinn nur gering sein kann, entfallen die Betriebsüberschüsse der DRP. wohl hauptsächlich auf die Betriebszweige "Post" und "Fernsprechwesen". In der Borkriegszeit hatte der sogenannte reine Postverkehr als das sinanzielle Rückgrat der Post= und Telegraphenberwaltung gegolten. Obwohl dieser Geschäftszweig auch heute noch die größten Betriebs= einnahmen (1929 55,9% der Gesamteinnahmen) aufzuweisen hat, ist doch auch der Anteil des Fernsprechwesens an der Gesamteinnahme (etwa ein Drittel) nun recht bedeutend. Die Betriebsüberschüsse sollen z. B. in den Jahren 1924 und 1925 im Fernsprechwesen sogar erhebslich höher gewesen sein als im Postwesen.

Betrachten wir weiterhin die Gesamtsinanzergebnisse der DRP., so können wir für das Rechnungsjahr 1925 unter Einrechnung der borsgetragenen Mittel gegenüber dem Borjahre eine Einnahmesteigerung von 127,7 Millionen RM. (7,6%) feststellen. Rechnet man die übers

tragenen Mittel ab, so ergibt sich allerdings nur eine Mehreinnahme bon 60,9 Millionen AM. (3,6%). Demgegenüber steigerten sich unter Einbeziehung der Abschreibungen die Betriebsausgaben um 302,4 Mil= lionen RM. (24%). Die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben kommt auch in der Betriebs= ziffer zum Ausdruck. Der Betriebskoeffizient betrug 1925 89,3 gegen= über 74,3% im Sahre 1924. Demgemäß mußte auch der Betriebsüber= schuß eine entsprechende Abnahme aufweisen. Der in dem Jahre 1925 ausgewiesene Betriebsüberschuß belief sich auf 252,2 Millionen RM. Rechnet man hierbon die aus dem Lorjahre übertragenen Mittel in Höhe von 66,9 Millionen RM, und den Vortrag auf das Jahr 1926 im Betrag von 30,3 Millionen RM. ab, so ergabe sich für 1925 nur ein Betriebsüberschuß in Sohe von 155 Millionen RM. Berücksichtigt man diese Abzüge nicht, so setzen sich die als Betriebsgewinn aufgeführten 252,2 Millionen RM. aus 29,4 Millionen gesetzlicher Rücklage, aus 5 Millionen für die Ansammlung eines Betriebsmittelfonds und aus 217,8 Millionen RM. Vermögenszuweisung zusammen. Der Bermögenszugang stellt gegenüber dem in der Bilanz bom 31. März 1925 angegebenen Anlagevermögen im Betrage von 1767,76 Millionen RM. eine Vermögensbermehrung bon 12% dar. Der Vermögenszugang war also im Jahre 1925 prozentual derselbe geblieben wie im Sahre 1924. Der Betriebsüberschuß insgesamt war dagegen bedeutend zurudgegangen. Diese Minderung des Betriebsüberschuffes liegt in der schon borber angedeuteten Berschlechterung des Berhält= nisses zwischen den Betriebsausgaben und Betriebseinnahmen. Die Ausgaben find im Jahre 1925 infolge der erhöhten Lohn= und Ge= haltszahlungen und infolge vollständiger Bergütung der Eisenbahn= leistungen bedeutend gestiegen. Andererseits war die Einnahmesteige= rung, wie wir gesehen haben, nur sehr gering. Der Verkehr hatte sich zwar, wenigstens im Kalenderjahr 1925, durchwegs gesteigert, aber insbesondere die Einnahmen aus dem Fernsprech= und Telegraphen= wesen waren zufolge Tarifermäßigungen gegenüber den Ergebnissen bon 1924 zurückgeblieben. Seit Herbst 1925 wirkte sich dann auch die allgemeine Verschlechterung der Wirtschaftslage auf den gesamten Post= verkehr und damit auch auf die Gesamteinnahmen entsprechend aus.

Im Jahre 1926 setzte sich die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben fort. Während die Betriebseinnahmen sogar ihrem absoluten Betrage nach gegenüber 1925

fanken, ftiegen die Betriebsausgaben weiterhin. Die Ginnahmeminderung betrug 72,1 Millionen RM. (4,1 %). Die Betriebsausgaben hin= gegen hatten sich um 64,3 Millionen RM. (4,2%) erhöht. Der Rückgang der Einnahmen einerseits und die Ausgabenerhöhung anderer= seits kommt auch in der Betriebsziffer zum Ausdruck; diese betrug 1926 92,7 gegenüber 89,3 im Sahre 1925. Gleichzeitig ist der Betriebs= überschuß weiterhin gesunken. Als Betriebsgewinn wurde im Jahre 1926 nur mehr eine Summe bon 125,8 Millionen RM. ausgewiesen. Bon diesem Betrage wurden 55,8 Millionen dem Bermögen zugewiesen. Dies entspricht einem Vermögenszuwachs von 2,6 % des am 31. März 1926 borhandenen Anlagebermögens. Der restliche Teil des Betriebs= gewinnes aus dem Jahre 1926 in Höhe von 70 Millionen RM. wurde an das Reich abgeliefert. Ursache der weiteren Berschlechterung der Finanzlage der DRB. war die Steigerung der Versonalausgaben infolge Erhöhung des Wohngeldzuschuffes für die Beamten und infolge Lohnerhöhungen für die Arbeiter. Auch die "besonderen Rosten für die einzelnen Betriebszweige" und die "fächlichen Rosten" hatten eine kleine Steigerung erfahren. Demgegenüber wies ber Berkehr wenigstens bis zum Jahre 1926 eine gewisse Stagnation auf, und erst gegen Ende des Berichtsjahres besserte sich wiederum die Verkehrslage. Die mit wachsender Verkehrsintensität einsetende Erhöhung der Einnahmen reichte aber nicht mehr aus, um die während der erften Sälfte des Rechnungsjahres überaus niedrigen Ginnahmeergebnisse gegenüber dem Vorjahre durchschnittlich zu erhöhen.

Im Rechnungsjahr 1927 haben sich die Einnahmen zufolge günstiger Berkehrsentwicklung und der am 1. August bzw. 1. Oktober borgenom= menen Tariferhöhung bedeutend gesteigert. Insgesamt konnten 2045,7 Millionen RM. vereinnahmt werden und damit ein um 64 Mil= lionen höherer Betrag, als im Boranschlag vorgesehen, erzielt werden. Gegenüber 1926 beträgt die Einnahmesteigerung 335,6 Millionen RM. (19,4%). Diesen immerhin beträchtlichen Mehreinnahmen stehen aller= bings auch Mehrausgaben gegenüber. Einschließlich der Abschreibungen und des Zinsendienstes betrugen die Betriebsausgaben im Jahre 1927 1811,7 Millionen RM., find also gegenüber dem Borjahr um 208,1 Mil= lionen RM. (13%) gestiegen. Da die Ausgaben jedoch nicht in dem Maße wie die Einnahmen angewachsen sind, hat sich für das Jahr 1927 ein gegenüber dem Borjahre höherer Betriebsüberschuß ergeben. Die im August bzw. Oktober 1927 vorgenommene Tariferhöhung hat also

nicht nur die im Jahre 1927 notwendig gewordenen Mehrausgaben ge= bedt, sondern im Zusammenhang mit der günftigen Wirtschaftslage auch die Gesamtfinanglage der DRP. gegenüber 1926 verbeffert. Der Betriebsgewinn im Geschäftsjahr 1927 beziffert sich auf 253,1 Millionen RM. Davon wurden 183,2 Millionen RM. dem Bermögen zugewiesen. Diese Summe ergibt einen Bermögenszuwachs von 9% des am 31. März 1927 vorhandenen Anlagebermögens der DRP. Die rest= lichen 70 Millionen RM. des Betriebsgewinnes gelangten zur Ablieferung an das Reich. Das Finanzergebnis für 1927 ist als günstig zu bezeichnen. Dies um so mehr, als es der Reichspost im Sahre 1927 gelungen ift, aus der in den letten Jahren immer stärker werdenden Vorschußwirtschaft im wesentlichen herauszukommen. Aus dem bei Rechnungsabschluß für das Jahr 1927 gegenüber dem Boranschlag sich ergebenden Mehrertrag in Söhe von 66 Millionen AM. konnten 46 Millionen RM. dazu verwendet werden, die für den Postetat 1928 nötig gewesene Vorausbelastung in Sohe von 46 Millionen AM. zu streichen. Aus den restlichen 20 Millionen RM. wurde eine bei den Ruhegeldern zwangeläufig eingetretene Statüberschreitung abgebedt und der aus dem Jahre 1926 stammende Borgriff in Sohe von 28 Millionen RM. um 19 Millionen RM. gemindert. Auf das Rechnungs= jahr 1928 brauchte demzufolge nur mehr eine Borausbelaftung im Betrage von 9 Millionen RM. vorgenommen zu werden.

Die im Jahre 1928 eingegangenen Gesamteinnahmen beliefen sich auf 2201,4 Millionen RM.; somit war gegenüber 1927 eine Erhöhung der Einnahmen um 155,7 Millionen RM. (7,6%) eingetreten. Bis auf die Telegraphie waren alle Betriebszweige der DAB. an dieser Einnahmesteigerung beteiligt. Bedingt waren die erhöhten Einnahmen teils durch eine Berkehrssteigerung, teils durch die volle Auswirkung der am 1. August bzw. 1. Oktober borgenommenen Tariferhöhung. Bei den Ausgaben sind die Personalkosten und dann auch die "besonderen Rosten der einzelnen Betriebszweige" gegenüber 1927 angewachsen. Insgesamt wurden 1928 173 Millionen RM. (9,7%) mehr berausgabt als 1927. Da im Rechnungsjahr 1928 gegenüber 1927 die Ausgaben also stärker gestiegen waren als die Ginnahmen, mußte sich der Gewinn verringern. Er betrug insgesamt 235,9 Millionen AM .: 150,9 Millionen wurden davon dem Vermögen zugewiesen, während insgesamt 120 Millionen RM. an das Reich zur Ablieferung gelangten. Der Betriebskoeffizient bezifferte sich 1928 auf 89,3 gegenüber 87.7 Schriften 176. I. 21

im Borjahre. Also auch in der Betriebsziffer kommt der Gewinnrücksgang der DRP. gegenüber dem Borjahr zum Ausdruck.

Das Sahr 1929 stand zwar im Zeichen erhöhter Einnahmen (2281,9 Millionen RM.), der Gewinn verminderte sich jedoch weiter= hin. Zwar war die an das Reich abgelieferte Summe höher denn je (151.5 Millionen RM.), die Zuweisung zum Vermögen sank aber auf etwas über 71 Millionen RM.) herab. Das Reich brauchte eben Geld, und so mußte die Bost die geforderten Beträge unter allen Umständen bereitstellen, wenngleich die Betriebsausgaben (2059,2 Millionen RM.) auf das Außerste beschränkt werden mußten. Im Rrisenjahr 1930 er= fuhren auch die Kinanzen der Reichspost eine immer größere Unspannung. Die Einnahmen verringerten sich um über 73 Millionen RM. auf 2208,2 Millionen RM. In Anpassung an die Ginnahmen mußten notwendigerweise auch die Ausgaben (2053 Mil-Iionen RM.) erneut gekürzt werden. Vor allem erfuhr aber der sogenannte Gewinn eine neue Verminderung. An das Reich kamen nur mehr 115 Millionen RM. zur Ablieferung, und die Bermögens= zuweisung sank bis auf 39,4 Millionen AM. herab.

Wenn wir die in den Jahren 1924 bis 1930 erzielten Gewinne miteinander vergleichen wollen, so genügt es nicht, ihre absolute Sohe zu betrachten, sondern wir muffen vielmehr die in den einzelnen Sahren erzielten überschüffe dem jeweiligen Gesamtbermögensstand gegenüber= stellen. Erst aus solchem Vergleich gewinnen wir die sogenannte Rentabilitätsziffer des Unternehmerkapitals. 1924 betrug der Betriebs= überschuß 24,2 % des am 31. März 1925 borhandenen Anlagebermögens. 1925 machte der überschuß in Höhe von 252,2 Millionen RM. nur mehr 12,7 % des am 31. März 1926 borhandenen Unlagebermögens aus und 1926 war der Anteil des Betriebsüberschusses an dem am 31. März 1927 borhandenen Vermögen auf 6,2 % gesunken. 1927 machte der Betriebsüberschuß 10,4% und 1928 10,1% des für 31. März 1928 bzw. für 31. März 1929 errechneten Anlagebermögens aus. Mit dem Ginsegen der Wirtschaftskrise fank die Rentabilitätsziffer bis auf 6,9% im Jahre 1929 und auf 4,6% im Jahre 1930 herab. Ungeachtet des Jahres 1926, in dem der Gewinn der DAB. besonders niedrig war, ist also die Rentabilitätsziffer des Unternehmerkapitals bei der Verselbständigung der DRB. ständig gesunken, mahrenddessen das ftändige Anwachsen des Anlagevermögens eine umgekehrte Entwicklung hätte erwarten laffen.

## Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung.

Von

Prof. Dr. Frig Terhalle, Samburg.

## Inhaltsverzeichnis.

|    | <b>c</b> ,  | Seite      |
|----|---|------------|
| 1. | Umgrenzung des Begriffs der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung .                                     | 325        |
| 2. | Zahlenmäßige Bebeutung; Entstehungsursachen und Zielsetzung   | 328        |
| 3. | Bürdigung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als Mittel staat-<br>licher Zielsetzung             | 340<br>340 |
|    | b) Die fiskalwirtschaftliche Würdigung  | 351<br>359 |
| 4. | Maßnahmen zur Sicherung des öffentlichen Einflusses im Rahmen der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung | 370        |
| Ωi | teraturverzeichnis  | 379        |

## 1. Umgrenzung des Begriffs der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

Ms die Union Internationale de Villes et Pouvoirs loceaux für ihre Antwerpener Tagung 1930 das Ergebnis ihrer internationalen Er= hebung über die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen (i. f. abgek .: g.w. U.) ausnuben wollte, zeigte sich dem Bearbeiter alsbald, daß den eingegangenen Antworten kein einheitlicher Begriff zugrunde lag. In Deutschland mag das manchen zunächst überraschen, hat sich doch anscheinend in der Theorie und nicht weniger in der Prazis die Begriffs= bestimmung Passows durchgesett, der unter g.w. U. versteht "solche Unternehmungen, bei denen das berantwortliche, das eigene Unter= nehmungskapital teils bon Bribaten, teils bon öffentlichen Körper= schaften (insbesondere Städten und Rreisen) aufgebracht ist, und bei denen auch die oberste Leitung des Betriebes auf Grund des gemein= schaftlichen Eigentums von Privaten und öffentlichen Körperschaften gemeinsam ausgeübt wird". Wesentlich ift für die Frage des Vorliegens einer g.w. U. nach Paffow alfo, daß eine öffentliche Körperschaft fowohl am Unternehmungskapital wie an der Leitung beteiligt ist. Ausdrücklich exemplifiziert er den Fall der derzeitigen Staatsbeteiligung an der Hibernia; der Staat habe zwar einen sehr großen Posten der Aktien erworben, er habe aber keinen Anteil an der Berwaltung ge= habt und sei auch im Aufsichtsrat nicht vertreten gewesen. Der Staat habe übrigens auch von vornherein keinen gemischten privaten und öffentlichen Betrieb erftrebt, fondern das gange Unternehmen täuflich erwerben wollen. Schmelcher' definiert ähnlich. Zeserich bezeichnet in seiner auf Grund des im Kommunalwissenschaftlichen Institut an der Berliner Universität vorhandenen Materials entstandenen Antwort für die oben bezeichnete Enquete das Zusammentreffen von gemeinsamer Rapitalaufbringung und beiderseitiger Anteilnahme an der Ver= waltung sogar ausdrücklich als "begriffsnotwendig"2.

¹ Howb. d. Stw. IV. Bd. 4. S. 846.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, i. f. abgek. 3. f. Kw. 1929. Sp. 1704.

Gegenüber dieser begrifflichen Abgrenzung darf man im Sinblid auf das, worauf es letten Endes ankommt, aber wohl die Frage aufwerfen, ob ein wenn auch wichtiges, so doch nicht allein in Betracht kommendes Mittel der öffentlichen Ginflugnahme, die Beteiligung der öffentlichen Sand an der oberften Leitung eines Unternehmens, deffen Anteile teils in ihren Sänden, teils in denen von Privaten sich befinden, nicht zu sehr in den Bordergrund gestellt worden ist. Im Grunde geht es doch um die Frage, wie ein (über Anteile gegebenes) öffentliches Teileigentum an Stelle des Bolleigentums (des unmittelbaren oder des mittelbaren: über Anteile einer Handelsgesellschaft) zu werten ift. Das bedeutet zunächst, daß es unzwedmäßig sein muß, als g.w. U. (auch oder gar nur) solche Unternehmungen zu bezeichnen, "bei denen ein öffentlicher Körper — unter Umftänden entscheidend — Einfluß auf die Berwaltung, aber keinen Anteil am Rapital hat" (Sombart), daß es auch nicht angängig ift, eine private Beteiligung als nebensächlich und nur die tatsächliche "gemischte Bewirtschaftung", nicht also "die Rechtsverhältnisse am Wert", sondern "die tatsächliche Bewirtschaftung des Werkes"3 als entscheidend anzusehen. Das Problem ift uns gerade, wie die anderen Rechtsberhältniffe auf die Bewirtschaftung einwirken. Roch wefentlicher ift, daß eine Beteiligung an der "oberften Leitung" nicht unbedingt bon entscheidender Bedeutung sein muß. Abgesehen dabon, daß diese Beteiligung teilweise ober gang in Sänden solcher Personen liegen kann, die zwei Seelen in ihrer Bruft fühlen (etwa als persönliche Anteilseigner oder sonft persönlich Interessierte und als Delegierte von Gebietskörperschaften), oder die sich nicht durch= setzen können, kann auch ein nicht in eine Verwaltungsbeteiligung aus= mündender Anteilsbesit an einem in Privatrechtsform betriebenen Unternehmen die Möglichkeit geben, entscheidend in dessen Geschicke einzugreifen, fo 3. B. dann, wenn der öffentliche Körper über Tarifgenehmigungen oder vielleicht auch als größter Abnehmer oder Geld= geber einen Druck auf die Gesellschaft auszuüben bermag. In einer solchen Rummulation von Einwirkungsmöglichkeiten kann unter Um= ständen ein stärkeres Einwirkungsmittel liegen als in einer vielleicht zahlenmäßig überwiegenden Beteiligung an der "oberften Leitung". Es besteht kaum ein Grund zur Annahme, daß diese alte erwerbswirt= schaftliche Erfahrung nicht auch für das Gebiet der g.w. 11. gelten sollte.

<sup>3</sup> Wiedenfeld i. Schm. Jahrb. 1931. S. 439ff.

Schließlich darf man nicht gering einsehen, daß die oberste Leitung materiell bei jedem Organ der Gesellschaftsunternehmung liegen kann, auch einmal bei der Generalversammlung, wenn der Anteilsbesitz konzentriert ist, oder wenn im Aufsichtsrat nur Strohmänner sitzen. Gewiß würde dann eine versteckte Beteiligung an der "obersten Leitung" vorliegen, aber eben die Tatsache, daß ein solches Verstecktsein mögelich und gelegentlich auch den Beteiligten erwünscht ist, legt nahe, das "Miteigentum" als Kriterium für die Abgrenzung des Bezgrifs der g.w. U. anzusehen.

Kür die nachfolgende Darstellung ist daher der in erster Linie aus erhebungstechnischen Gründen entstandene (freilich dort zu weit aus= gelegte) Begriff der deutschen Statistik als Ausgangspunkt genommen. Allerdings werden nicht alle "Wirtschaftseinheiten mit privatrechtlicher Unternehmungsform, an denen öffentliche Rörperschaften finanziell beteiligt find (g.w. U.)", für die hier bersuchte Darftellung und Burdi= gung interessieren. So können hier "öffentliche Anstalten" (Liefmann) in Privatrechtsform, bei denen es im Gegensat zu den Betrieben "weder auf den Ertrag ankommt noch auch das Prinzip möglichst geringer Rosten ausschlaggebend ist", an denen sich Private aus altruistischen Gründen beteiligt haben und umgekehrt, vernachläffigt werden, mögen sie auch in der Statistik mit den "wirklichen" g.w. U. zusammen er= scheinen. Im Gegensatz zur reichsstatistischen Definition wird hier eine hundertprozentige Beteiligung nicht mehr als g.w. U. betrachtet; rein öffentliche Unternehmen gelten hier nicht als g.w. U., nur weil sie in Privatrechtsform betrieben werden. In dieser Untersuchung handelt es sich nur um die gemeinsame Beteiligung von öffentlichem und pri= vatem Kapital an derselben Unternehmung.

Ob die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand lediglich Anlage von Mitteln darstellt, ob sie sonstwie unter einzelwirtschaftlichem Gesichtspunkt stattsindet, oder aber ob mit ihr gemeinwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden, muß für die Umgrenzung des Begriffs unerheblich sein. Auch rein öffentliche Betriebe, nicht zuletzt selbst die sogenannten Regiebetriebe können durchaus einzelwirtschaftlich orientiert sein, insebesondere lediglich als siskalische Einnahmequellen behandelt werden. Wollte man bei der Definierung nach Motiven fragen, so wäre die Antwort in manchen Fällen gar nicht einfach, in vielen, wenn nicht den meisten jedenfalls nicht für alle Zeiten gleich zu geben. Die öffentsliche Beteiligung müßte also in einem Falle wohl, im anderen nicht

berücksichtigt werden, offenbar eine Unmöglichkeit. So sollen hier im Hinblick auf die entscheidende Frage des öffentlichen Einflusses auf eine Unternehmung über einen Anteilsbesitz hinweg und im Hinblick auf das praktisch Registrierbare und Erforderliche als g.w. U. alle solchen unter einer Privatrechtsform geführten Betriebe ans gesehen werden, an denen öffentliche Körperschaften mitsbeteiligt sind.

### 2. Zahlenmäßige Bedeutung; Entstehungsursachen und Zielsehung.

Die älteren Beispiele der g.w. U., welche zum Teil bis in den Anjang des 18. Jahrhunderts zurückgehen, find, wie schon Leoni in seinem derzeit vielbeachteten grundlegenden Referat auf der Kölner Tagung des Deutschen Städtetages 1914 feststellte, und wie auch mit Recht Schmelchers betont, ohne irgendwelche grundsätliche Bedeutung, "denn diese Fälle haben für die Beiterbildung der Unternehmungsformen keine Bedeutung gehabt, find Ginzelfälle geblieben. Erft zu Beginn bes 20. Jahrhunderts ist die g.w. 11. zu einer verhältnismäßig bedeutsamen Form geworden, und zwar im Zusammenhang mit der Elektrizitäts= und Gasberforgung" (Schmelcher), insbesondere mit dem Aufkommen der sogenannten überlandzentralen. Deren privatwirtschaftliche Träger wußten auf Grund der Borteilhaftigkeit ihrer Leistungsangebote ge= nügend Kommunen für das Zusammengehen des öffentlichen mit dem privaten Rapital zu interessieren, sahen sich im hinblick auf die Aussicht, ohne engste Fühlung und gutes Einbernehmen wenigstens mit den unmittelbar beteiligten Gebietskörperichaften bormartszukommen, auch unter dem Druck der öffentlichen Abneigung gegen eine private Monopolifierung gezwungen, ein folches Zusammengehen zu erstreben. Es bleibt erwähnenswert, daß die Berbindung des öffentlichen mit dem privaten Kapital, insbesondere im Falle des AWE., zunächst ver= geblich von letterem angeboten wurde.

Eine zur Borbereitung der schon erwähnten Kölner Verhandlungen des Deutschen Städtetages durchgeführte Erhebung zeigte, daß von den dem Städtetag angeschlossenen Städten 75 an insgesamt 91 g.w. U. besteiligt waren. Das in den bezüglichen Beteiligungen investierte städtische Rapital wurde auf 126 Millionen Mk. Nennwert berechnet, das öffents

<sup>4</sup> a. a. D. S. 847.

liche Beteiligungskapital bei denselben Unternehmen überhaupt auf 200 Millionen beziffert. Eine Juni 1920 wiederholte Rundfrage ergab nach Elsass ein "nichts weniger als abschließendes Bild", wesentlich wegen der unzureichenden Antworten auf die Anfrage. Bei den 159 in der Erhebung von 1920 berücksichtigten Städten mit insgesamt 4632 Betrieben waren 91,9% aller dieser Betriebe rein kommunale und 8,1 % g.w. U. Die absolute Zahl der g.w. U. hatte sich von 1914 bis 1920 bon 91 auf 377 bermehrt. Von dieser Vermehrung entfielen freilich allein 92 auf das (in beiden Erhebungen unzureichend erfaßte) Wohnungsbauwesen. Die prozentuale Beteiligung der Kommunen (bzw. aller Gebietskörperschaften) ging 1920 über 50 % hinaus auf dem Ge= biete der Elektrizitätsversorgung in 26,5 (bzw. 50)%, auf dem der Gasbersorgung in 33,3 (bzw. 33,3)%, auf dem der Wasserversorgung in 25 (bzw. 37,5)% und bei Strafenbahnen in 55,9 (bzw. 79,5)% aller Beteiligungsfälle. Noch höhere Prozentsäte waren bor allem auf Gebieten zu berzeichnen, deren Bedeutung weniger groß ist: Kraftwagenverkehr, Sausratbeschaffung; freilich auch auf dem Gebiete des (aus Gründen der Finanzierungsmethode der Nachkriegszeit allerdings besonders zu sehenden) Wohnungsbaues. 1930 kam Delius in seinem Referate für die Antwerpener Tagung des internationalen Gemeinde= verbandes bezüglich Deutschlands zum Ergebnis, daß hier die g.w. U. trop berhältnismäßig starker Ausbildung "nur etwa 4% der Betriebe, der Jahl der Arbeiter nach etwa 1 % insgesamt ausmacht". Bedeutungs= voll sei sie nur für einige Gebiete (Elektrizität, Gas, Baffer, Berkehr).

Die Reichsbetriebszählung vom 16. Juni 1925 brachte keine auszeichnede Spezialstatistik; als g.w. U. galten ihr, wie schon gesagt, auch rein öffentliche Betriebe in Privatrechtsform. Immerhin besteht doch wohl die Möglichkeit, aus der mit dem anderen Begriff operierenden Statistik ein ungefähres Bild von der neuerlichen Bedeutung der (wirkslichen) g.w. U. zu entnehmen, wenn man die Betriebe in öffentlichzechtlicher Form den Beteiligungsbetrieben und diese wieder denen gegenüberstellt, bei welchen die öffentliche Hand mehr als die Hälfte des Geschäftskapitals besitzt. Bon den 1007 Betrieben mit 301053 besichäftigten Personen, welche als g.w. U. (im Sinne der Statistik) gelten, berzeichneten 383 mit 72295 Beschäftigten öffentliche Beteiligungen

<sup>5</sup> Gw. U. in "Zukunftsaufgaben beutscher Städte", Berlin-Friedenau 1925; i. f. abgek. J. A. S. 933.

mit nicht mehr als 50% bes Geschäftskapitals. Mit mehr als 50% war die öffentliche Hand dagegen an 624 Betrieben mit 228758 Beschäftigten beteiligt. Schätzungsweise wird man daher etwa mit 700 wirklichen g.w. U. und etwa 180000 in ihnen beschäftigten Personen rechnen können. Diese Zahlen imponieren kaum, wenn man berückssichtigt, daß es zur gleichen Zeit 21581 Betriebe in öffentlichsrechtlicher Form mit rund 1,728 Millionen Beschäftigten gab. Die Zahl der öffentslichen Betriebe war also 1925 30mal, die der in ihnen Beschäftigten freilich "nur" etwa 9mal so groß wie auf dem Gebiete der g.w. U.

Bei Würdigung dieser Ziffern darf nicht übersehen werden, daß die Anwendung der g.w. U. steuerlich unter eine empfindliche Strafe gesetzt ist, insofern die g.w. U. körperschaftssteuerpflichtig ist, ihre Gewinne also mit 20% belastet sind, während öffentliche Versorgungsbetriebe sonst frei bleiben.

Das statistische Gesamtbild kann für einige besonders wichtige Gesbiete auf Grund der Reichsstatistik folgendermaßen ergänzt werden. Das Verhältnis von Betrieben in öffentlichsrechtlicher Form (I) und Beteiligungen im Sinne der Reichsstatistik (II) war 1925 bei Reich, Ländern und Gemeinden:

|  | Reich           |              |                           | Länber                 |                  |                |                         |                           |
|--|-----------------|--------------|---------------------------|------------------------|------------------|----------------|-------------------------|---------------------------|
|  | Betriebe        |              | <b>B</b> eschäftigte      |                        | Betriebe         |                | Beschäftigte            |                           |
|  | Ι               | II           | I                         | II                     | I                | II             | I                       | II                        |
| überhaupt<br>Berforgungsbetriebe<br>Berfehrsbetriebe | 496<br>15<br>90 | 36<br>2<br>2 | 400 514<br>190<br>373 745 | 29 849<br>4 612<br>498 | 1449<br>15<br>22 | 68<br>12<br>13 | 102 224<br>612<br>7 325 | 84 164<br>10 664<br>5 593 |

| The second section of the sect | Gemeinden              |                 |                             |                            |  |
|--|------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|--|
|  | Betri                  | ebe             | Beschäftigte                |                            |  |
|  | I                      | II              | I                           | II                         |  |
| Überhaupt<br>Berjorgungsbetriebe<br>Berfehrsbetriebe   | 12 432<br>3 013<br>373 | 275<br>92<br>56 | 306 505<br>74 120<br>48 212 | 75 385<br>25 650<br>31 341 |  |

Eine Sonderstatistik der g.w. U. in dem hier angewandten und übslichen Sinne steht für Preußen zur Verfügung. Von den 1925 ersmittelten 474 preußischen g.w. U. waren 200 UG. und 217 G.m.b. H. Auf dem Gebiete der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft waren

1925 18,28% aller Beschäftigten in g.w. U. tätig. Bon den 4505 Eleketrizitätsunternehmungen waren zwar nur 42 g.w. U., aber diese hatten einen Produktionsanteil von 38%. 20,2% der Straßenbahnen und 37,5% der Privateisenbahnen waren gemischtwirtschaftlich betrieben.

Auf dem Gebiete der gesamten deutschen Elektrizitätsversorgung waren Ende 1928 — nach den (im Berichte des Enqueteausschusses über die deutsche Elektrizitätswirtschaft S. 66 wiedergegeben) Ermitt-lungen der Bereinigung der Elektrizitätswerke — Leistungsfähigkeit und Erzeugung bei den verschiedenen Unternehmungsformen in Prozent der Gesamtzahl:

|                               | Leistungs=<br>fähigkeit | Erzeugung |
|-------------------------------|-------------------------|-----------|
| Werke in öffentlicher Hand .  | 57,3                    | 56,6      |
| Private Werke                 | 13,8                    | 14,6      |
| Gemischtwirtschaftliche Werke | 28,9                    | 28,8      |

Hür 1929 ermittelte dieselbe Stelle 347 Elektrizitätswerke in öffentslicher Hand, 104 gemischtwirtschaftliche Werke und 157 private. Der Erzeugungsanteil der g.w. U. war gegenüber dem Vorjahr von 28,8 auf 31,4% gestiegen?

Auf dem Gebiete der Gasbersorgung rechnet der Verein für Gasund Wassersachmänners mit insgesamt 1209 Betrieben für das Jahr 1929. Dahon maren

|                        | AG. | G.m.b.H. | Gemeinde=<br>verbände |
|------------------------|-----|----------|-----------------------|
| 150 rein private Werfe | 101 | 37       |                       |
|                        | 39  | 38       |                       |
|                        | 19  | 20       | 23                    |

An der Gesamterzeugung auf dem Gebiete der Gasbersorgung waren die privaten Werke 1928 mit 3,5%, die gemischtwirtschaftlichen mit 12% und die kommunalen mit 84,5% beteiligt. Ihr bezüglicher Ansteil ist also noch nicht halb so hoch wie auf dem Gebiete der Elekstrizitätsversorgung. Immerhin ist er auch hier noch wesentlich größer

<sup>6</sup> Hdb. d. öff. W. S. 402/3, Anm.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Hob. d. öff. W. S. 16.

s Bgl. Enquetebericht über die Kohlenwirtschaft. S. 40.

als der Anteil an der Werkszahl; letzterer betrug 1928 nur 6,5 %. Damit ist schon angedeutet, daß die g.w. U. hauptsächlich auf dem Gebiete der Gruppengasversorgung und da wieder in Westdeutschland bertreten ist. Nach den Ermittlungen des eben erwähnten Fachvereins waren die g.w. U. 1927 mit 47,1 % an der Ferngasabgabe interessiert. Eine Besonderheit besteht bei der Ferngasabgabe insofern, als die beiden großen mitteldeutschen Produktionsunternehmen: die Thüringer Gasgesellsschaft und die Deutsche ContinentalsGasgesellschaften mit der öffentslichen Hand zusammengetan haben, also das sogenannte System der Zwillingsgesellschaften anwenden.

Auf dem Gebiete der Wasserversorgung bestehen nach dem Hob. d. öff. Wirtschaft (S. 400) g.w. U. eigentlich nur im rheinisch-westfälischen Kohlenbezirk. Insgesamt sind nur 1,4 % der vorhandenen Wasserwerke gemischtwirtschaftlich. An der Jahresleistung dieses Zweiges der Bersforgungsbetriebe sind die g.w. U. mit 4 % beteiligt.

Größere Bedeutung hat die g.w. U. auf dem Gebiete des modernen Berkehrswesens; an Straßenbahnunternehmen, Krastomnibusgesellsschaften, Flugpläzen, Luftverkehrsunternehmen u. ä. sind öffentliche Körperschaften anteilsmäßig stark interessiert. Über die kommunalen Beteiligungen dieser Art berichtet im einzelnen das Stat. Hob. deutsscher Städte. Dort sinden sich auch weitere Daten über die Anteile der öffentlichen, der gemischtwirtschaftlichen und der rein privaten Betriebe auf den wichtigsten Gebieten der kommunalen Betriebstätigsteit, und zwar geordnet nach der Größenklasse der Städte. Hier kann einsach auf diese Statistik und die Angaben von Apfelstedt im II. Teile dieses Bandes (S. 601 f.) verwiesen werden; die oben gebrachten Zissern kennzeichnen deutlich genug die Gesamtlage.

Im ganzen wird man sagen müssen, daß, abgesehen von den rein gemeinnütigen Gemeinschaftsgründungen öffentlichen und privaten Kapitals, das Anwendungsgebiet der g.w. U. in erster Linie bei Tätigsteiten liegt, "die überhaupt nur auf Grund öffentlicher Konzessionen vorgenommen werden können, oder bei denen die Mitwirkung der öffentlichen Körperschaften doch in verschiedener Weise unentbehrlich ift" (Schmelcher), daß ihr Anwendungsgebiet "theoretisch unbeschränkt

<sup>9</sup> Hdb. d. öff. W. S. 401.

<sup>10 3.</sup> B. Jahrg. 1930. S. 309ff.

ist, daß es sich praktisch freilich im wesentlichen auf die Elektrizitätsund Gasbersorgung sowie auf die Straßenbahnen erstreckt. Wasserwerke, Schiffahrts- und Lagerhausunternehmungen und dergleichen auf Grundlage eines g.w. U. sind Ausnahmen"11.

Fragt man nach den Entstehungsursachen der g.w. U., so geht man zweckmäßigerweise wohl bon der überlegung aus, daß die für die Willensbildung der öffentlichen Körperschaften maggebenden oder die lettere kontrollierenden Inftangen nur dann einen auf freier Ent= schließung beruhenden Vertrag mit dem Privatkapital wollen werden, wenn sie in ihm eine Förderung der Gebietskörperschaft bzw. der bon ihr zu erfüllenden Aufgaben erblicken. Die Hervorhebung dieser Selbst= verständlichkeit ist deswegen nicht unnötig, weil in der öffentlichen Diskuffion nicht felten mehr gefühlsbetont als nüchtern nur die Frage gestellt wird, welche der beiden Parteien das bessere Geschäft gemacht habe. Natürlich ist auch diese Frage wichtig, aber doch nur insoweit, als es auf die Feststellung ankommt, ob die hüben und drüben tätigen Berhandlungsführer die ihnen anbertrauten Interessen bestens zu wahren berstanden haben. Gerade bei dem in manchen Källen über= legenen Verhandlungsgeschick der mitbeteiligten Privaten, bei der ihnen gegebenen Möglichkeit, diskreter borzugehen, hier und da wohl auch bei der Ausnutung von "Querverbindungen", dürfen diese Dinge auch dann nicht außer acht gelassen werden, wenn man tatfächlich häufig von vornherein mit einer taktischen überlegenheit der Gebietskörper= schaften gerade auf den wichtigsten Anwendungsgebieten der g.w. U. rechnen kann; ohne sie kann das Privatkapital insbesondere auf dem Gebiete der Berforgungsbetriebe gar nicht zu seinem Ziel gelangen. Stehen aber diese Dinge bei der Diskuffion über die Frage des Db über= haupt zu sehr im Bordergrund, so ist das sachliche Ergebnis dieser Dis= tussion leicht bedroht.

Das von den öffentlichen Körperschaften bei ihrem hier in Frage stehenden Zusammengehen mit dem Privatkapital verfolgte Ziel ist nun allerdings kaum eindeutig. Die Vielzahl der Fälle läßt das ebenso vermuten wie die Vielseitigkeit der Interessen der sich beteiligenden öffentlichen Wirtschaft. Der Staat und seine Hilfsorgane sind in der Wirklichkeit zunächst nicht nur "reiner Staat", sondern auch Fiskus,

<sup>11</sup> Marx=Most im Howb. d. Kw. II. S. 322.

und das Fühlen der einen oder anderen "Seele" ist von Fall zu Fall und von Zeit zu Zeit verschieden. Im übrigen ist auch konkrete nichtssäkalische Zielsetzung alles andere eher als absolut. Darauf wird bei der besonderen Würdigung der g.w. U. noch eingehend zurückzukommen sein. Man tut vielleicht gut daran, drei Gruppen von Zielen ausseinanderzuhalten, welche durch die g.w. U. im Sinne der beteiligten Gebietskörperschaften gefördert werden sollen: siskalischswirtschaftliche, allgemeine öffentliche und spezielle Betätigungsinteressen — mögen sie im Einzelsall auch vielsach zusammen versolgt oder aber gegeneinander abgewogen werden müssen. Schon auf den ersten Blick läßt sich vermuten, daß der ersten und der dritten Gruppe die praktisch größere Bedeutung zukommt. Die große Wichtigkeit der g.w. U. als Wittel der öffentlichen Kriegswirtschaft braucht hier nur angedeutet zu werden, sie hat heute lediglich historisches Interesse.

Rein fiskalwirtschaftliche überlegungen sind allerdings für eine öffentliche "finanzielle Beteiligung an Wirtschaftseinheiten mit privatrechtlicher Unternehmungsform" berhältnismäßig felten allein entscheidend, es sei denn, daß es sich — wie im Falle der Berliner Licht= und Rraft-UG. — um eine Umwandlungsgründung in kritischer Finanzlage handelt, durch welche fonft nicht erlangbare Geldmittel beschafft werden muffen. Es widerspricht im ganzen der heutigen öffentlichen Wirtschaft, Kapitalbeteiligungen um ihres kapitalistischen Effekts willen zu erstreben, können doch solche Beteiligungen ohne Ginspannung staat= lichen Zwanges und staatlicher Hoheitsrechte nur dadurch zustande kommen, daß der Staat entweder die Steuerschraube oder seinen Kredit mehr als sonst notwendig in Anspruch nimmt. Beides wird man ihm heute durchweg nur dann konzedieren, wenn er mehr an Begründung beibringen kann als den Wunsch oder die Erwartung, hohe Dividenden= einnahmen zu haben. Erfolgt eine öffentliche Beteiligung an bestimmten Unternehmen, so handelt es sich in aller Regel um solche Zweige des Wirtschaftslebens, an denen sowieso schon ein unmittelbares "öffent= liches" Interesse ber Gebietskörperschaften besteht. Bringen diese auf ihre Beteiligung noch dazu Berte ein (etwa Grundstücke) oder handelt es sich um eine "Umwandlung" nicht aus Gründen der Geldbeschaffung für die allgemeine Berwaltung, so ist schon in dieser Tatsache meist dargetan, daß allgemeinstaatliche Interessen zeitlich eher da waren als die (allerdings auch fiskalisch wichtige) Verwertung des bezüglichen Besites im Zusammengehen mit Privaten. Der Erwerb von Anteilen

einer g.w. U. unter Aufwendung von Barmitteln ist nicht weniger Aussoruck einer unter die derzeit gewollte Zielsetung fallenden öffentlichen Berwaltungsbetätigung, mag er deren Beginn oder Fortsetung darsstellen. Rein spekulativskapitalistische Einnahmeinteressen müssen schon durch zugkräftige Begründungen verdeckt werden, wenn sie die in der Regel gehäuften Instanzen glücklich passieren sollen. Als annehmbare Begründungen kommen heute für Umgründungen nur ein siskalwirtschaftliches Abnehmers oder ein öffentliches Interesse an der Leistung der bezüglichen Unternehmung oder endlich der Wille in Betracht, aus einer unerläßlichen öffentlichen Konzession soviel wie möglich herausszuholen.

Bei einer öffentlichen Beteiligung zwecks Förderung der eigenen Abnehmerintereffen, etwa des Intereffes an möglichst borteilhafter Belieferung mit Materialien, mit Kraft und Licht, zeigt sich auf dem Ge= biete der staatlichen Betätigung nur das, was auf dem der Erwerbs= wirtschaft seit langem bekannt ift. Immerhin besteht doch hier zunächst deswegen eine Besonderheit, weil die öffentlichen Körperschaften in dem praktisch wichtigsten Falle der Versorgungsbetriebe nicht nur als Abnehmer, sondern auch als Konzessionäre ein Wort mitzusprechen haben. Diese Kombination kann eine öffentliche Beteiligung erübrigen, sie wird es auch zu Beginn eines konzessionierten Betriebes häufiger tun, wenn man bestrebt ist und die überzeugung der eigenen Fähigkeit hat, direkt aus der Konzession das möglichste herauszuholen (durch Abgaben oder durch gratis oder zu Vorzugspreisen zu bewirkende Liese= rungen), außerdem aber warten möchte, bis "die Wagnisfrage geklärt" ift. Immerhin kann eine Mitbeteiligung der öffentlichen Körperschaften als Mittel benutt werden, um wertmäßig überhaupt nicht oder nur schwer berechenbare öffentliche Auflagen abzulösen oder zu erseten. Beiter zeigt sich bei der Notwendigkeit, auf lange Sicht die Konzessionen zu erteilen, häufig genug bald, daß man nicht alle Möglichkeiten bon vornherein übersehen kann, daß ein findiger Unternehmer leicht Lücken des Vertrags ausfindig macht und ausnutt, die auf seiten der öffentlichen Körperschaft den Eindruck des übervorteiltseins aufkommen lassen. Die erste sich bietende Gelegenheit ist dann der Ausgangspunkt für eine Neufestsetzung der Leistungen an die öffentliche Körperschaft und dabei wieder häufig die beiden Teilen am ehesten gerecht werdende Methode eine öffentliche Beteiligung am Unternehmungsgewinn durch Anteilserwerb. Läßt eine solche Gelegenheit voraussichtlich noch lange

auf sich warten, läuft insbesondere die Konzession noch lange, so ist der Anteilserwerb vielleicht das einzige Mittel, um durch ihn das zu erreichen, was man sonst und im Gegensatzur früheren Pragis durch Einrichtung eigener Betriebe erftreben würde. Bichtiger für die bergleichsweise Bürdigung staatlicher und erwerbswirtschaftlicher Beteiligungspolitik aus Gründen des Abnehmerinteresses ist noch, daß — wiederum in den praktisch wichtigsten Fällen — neben dem fis= kalischen Abnehmer= ein allgemein staatliches Versorgungsinteresse be= steht. Kollisionen sind deswegen gelegentlich unvermeidlich, denn ein Gesellschafter wird es sich z. B. nicht leicht gefallen laisen, als Runde "seines" Unternehmens selbst mehr zu bezahlen als der am billigsten belieferte Abnehmer, auch dann nicht, wenn das unter dem Gesichtswinkel der besten Ausnutung der fixen Rosten des Betriebes in dessen Interesse geboten wäre. Sowohl unmittelbares Abnehmer= interesse wie fiskalisch orientierte Konzessionspolitik beim Erwerb einer Beteiligung bergen eine gemiffe Gefahr für eine möglichste Förde= rung der Berforgungsintereffen der Bebolkerung über den Anteils= besitz in sich, mag sie auf den verschiedenen Anwendungsgebieten des g.w. U. auch verschieden wichtig fein.

Bon den außerhalb der fiskalischen Ginnahme= und Ausgabewirt= ichaft liegenden Gründen für eine öffentliche Beteiligung an einer bestimmten Unternehmung weist der 3weck einer Berfolgung unmittel= bar öffentlicher Interessen die größten Verschiedenheiten auf. Die öffentliche Beteiligung ift insoweit Mittel zur Erreichung eines bestimmten allgemeinpolitischen 3mecks; das Unternehmen interessiert daher insoweit nur ob seiner Leistungen, weniger oder gar nicht in= soweit, als es gut rentiert. Möglicherweise wird die Kentabilität be= wußt bernachläffigt, ift ihr Fehlen gar erft Unlag zur öffentlichen hilfe in Form einer Beteiligung. Derartige Subventionsbeteiligungen waren jüngst da häufiger, wo sie finanziellen Schwierigkeiten lokaler Gebietskörperschaften begegnen follen, namentlich folchen, die aus einer Betriebsschließung und der aus ihr folgenden Fürsorgebelastung ent= stehen. Gelegentlich ist die Beteiligung der öffentlichen Körperschaft auch eine reine Sanierungsmagnahme, gegeben in der Umwandlung öffentlicher Darlehen in eine öffentliche Beteiligung. Wieweit eine allgemeinpolitische Zielsetzung aber auch für die Entstehung einer g.w. U. Bedeutung haben kann, zeigt die Tatfache, daß sich das Reich Serbst 1929 an der "Emelka" einen Ginfluß über eine Aktienbeteiligung sichern

wollte; es mußte nach Ansicht der beteiligten Stellen "unter allen Umständen aus politischen Gründen zugegriffen werden, um zu vershindern, daß nicht der letzte selbständige Rest der deutschen Filmsindustrie in den Besitz der Usa überging"12. Mag diese besondere Besteiligung auch alsbald wieder abgebaut und das Ziel durch eine verstragliche Abmachung mit dem Erwerber des bezüglichen Aktienpaketes ersetzt worden sein, so ist sie doch als Symptom bemerkenswert. Beispiele für eine Subventionsbeteiligung gibt es im übrigen sowohl beim Reich wie bei den Ländern wie endlich bei den Gemeinden.

Während die Subventionsbeteiligung eine Interessierung öffentlicher Körperschaften an bestimmten Unternehmungen ist, welche nicht
spezifischen Branchencharakter hat, branchemäßig also ungebunden ist,
ist es umgekehrt bei der dritten Entstehungsursache der g.w. U. Bei
ihrer Wirksamkeit soll die öffentliche Kapitalbeteiligung das Mittel
sein, um bestimmte wirtschaftliche Aufgaben für die Gebietskörperschaften zu stellen oder die Art ihrer Lösung staatlicherseits zu beeinslussen. Hiesen infolgedessen auch die entscheidenden Fragen, um
die vor allem in der öffentlichen Diskussion gekämpst wird.

Jede nähere Betrachtung der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung auf dem Gebiete der den heute wichtigsten g.w. U. zufallenden Aufgaben deckt sofort grundlegende Wandlungen auf. Die Gestaltung des Berkehrswesens in dicht besiedelten Bezirken, die überlegenheit des lokal und branchemäßig möglichst weit ausgreifenden Glektrizitäts= betriebes sowie die schon bisher zu verzeichnende technische Entwicklung der Gasproduktion weisen über den engen kommunalen Bereich wesentlich hinaus. Hier griff privates Unternehmertum ein und suchte - teils aus eigenem Antrieb, teils unter dem Druck der öffentlichen Meinung — die Verbindung mit den beteiligten Gebietskörperschaften. Diese hätten ihrerseits kaum alsbald zugegriffen, wenn sie nicht min= destens wirtschaftliche Vorteile gesehen hätten oder gar der über= zeugung gewesen wären, daß ein Sich-Stemmen gegen die baldige Berwirklichung wesentlicher wirtschaftlicher Fortschritte unzwedmäßig sei. Auf dem Gebiete der Elektrizitäts= und auch der Gasberforgung kam hinzu, daß die Gewinnung der benötigten und bis dahin vielfach in eigenen Betrieben hergestellten "Frodukte" in organischer Berbindung mit der industriellen Grofproduktion bor sich ging, daß also eine ge-

<sup>12</sup> Presseerklärung des Reichsfinanzministers. Schriften 176. I.

meinsame Gründung von Produzenten und Abnehmern bzw. Händlern an sich nahelag, wenn keine der beiden Parteien der anderen das Feld absolut räumen wollte und tatsächlich auch nicht konnte.

Auch da, wo zwischen dem Herrschaftsbereich der öffentlichen Körperschaften und den zweckmäßigen Unternehmungsbereichen kein stören= der Unterschied bestand, empfand man allein aus der gestellten Aufgabe heraus häufig den Bunsch zur g.w. U., weil man die zu lösende Aufgabe in bezug auf Umgrenzung oder Durchführung nicht oder noch nicht in eigene Regie nehmen, aber auch nicht allein der rein kapita= listischen Unternehmung überlassen wollte oder konnte. Das gilt für das Verkehrswesen und das Wohnungswesen nicht anders als wie eine Zeitlang für das hier noch bedeutsamere Gebiet der Bersorgungs= betriebe. Die konsequente Berfolgung des Grundgedankens, die Aufgabe öffentlicherseits zu übernehmen, hätte zum eigenen Betrieb führen muffen — führte auch in der überwiegenden Zahl der Fälle zu ihm —, aber entweder bestehende Konzessionen aus früherer Zeit oder aber der Bunich nach einer Vermeidung vielfach festgestellter Mängel der alten Regiebetriebe ließen das Kompromiß des g.w. U. wenigstens als momentan beste Lösung erscheinen. Edmund harms kommt in einer Untersuchung über die überführung kommunaler Betriebe in die Form der g.w. U.13 sogar zum Ergebnis, daß lediglich die Beseitigung des Bettbewerbes und "die Lösung läftiger Berträge" unter Umftanden keinen anderen Ausweg ließen als die g.w.U. Gelegentlich entstand die g.w. U. auch einfach aus dem Wunsche heraus, dem Streit mit einem konzessionierten Betrieb über die beiderseitigen Rechte und Pflichten ein Ende zu machen; das gilt insbesondere für einige nachträgliche Beteiligungen auf dem Gebiete des lokalen Berkehrs.

Grundsätlich am interessantesten sind die Fälle, in denen zum Zwecke bester Wirtschaftsführung ein Zusammengehen von öffentlichem und privatem Kapital eintrat. Teils erwartete man vom g.w. U. ein besseres Arbeiten, teils eine Herabminderung des Risitos und des Kapitalsauswandes für die öffentliche Hand. Gelegentlich war auch der Gesdanke wesentlich, politisch freier die Betriebsfragen verfolgen zu können. Insbesondere für die Nachkriegszeit gilt das. Das Schlagwort von der Verbindung der Vorteile des öffentlichen mit denen des privaten Betriebes mußte wohl für alle diese Fälle herhalten, freilich nicht,

<sup>13</sup> Berlin 1915.

ohne daß von der Kritik her entgegnet wurde, statt einer Mischung der Borteile könne oder müsse gar eine solche der beiderseitigen Nachteile das Ergebnis der g.w. U. sein. Im einzelnen wird das im folgenden Kapitel noch eingehend zu würdigen sein.

Fragt man noch kurz danach, was denn das private Kapital ver= anlaffen könnte, mit dem öffentlichen fich in der g.w. U. zur Löfung einer gemeinsamen Aufgabe zusammenzufinden, so braucht man für den Fall der öffentlichen Subventionsbeteiligung nicht lange zu über= legen. Hier liegt der erwerbswirtschaftliche Antrieb klar zutage. Das= selbe gilt für den insgesamt weniger bedeutsamen Fall, daß sich ein industrieller Großabnehmer als künftiger entscheidender Großkunde eine Beteiligung am geplanten kommunalen Berk zusichern ließ. Die in den sonstigen Fällen meist wichtige Respektierung des für das Pribat= kapital gegebenen Zwanges äußerer Umstände zeigte sich im einzelnen sehr verschieden. Zum Teil handelte es sich endlich um ein Lieferungs= interesse, insbesondere gilt das auf dem Gebiete der Berforgungs= betriebe wie des Berkehrswesens; Ferd. Bredohl glaubte es 1922 sogar als "eine spezielle Eigentümlichkeit fast aller gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen" auf dem Gebiete des Elektrizitäts= wesens bezeichnen zu sollen, daß eine der großen Glektrizitätsgesell= schaften als Großaktionär fungiere14. Die Durchführung der Aufgabe, die zur Beteiligung Anlaß geben konnte, war im übrigen häufig ohne die aktive Teilnahme der bezüglichen öffentlichen Körperschaften über= haupt nicht zu erreichen oder sie bot ohne diese größere Schwierig= keiten. Um diesen den Entschluß zum Handeln zu erleichtern oder zwecks Erlangung eines Vorsprungs bor der Konkurrenz bei den aus einer Betriebsgründung folgenden Lieferungemöglichkeiten, beteiligte fich bas Erwerbskapital gern mit Einlagen an dem zu gründenden Unternehmen. Selbst da, wo man in der Lage und auch sehr gewillt gewesen wäre, das gesamte Eigenkapital der Neugrundung selbst aufzubringen, mußte man doch in den wichtigsten Fällen damit rechnen, in bezug auf Wegebenutung, Tarifgestaltung u. ä. von den öffentlichen Körperschaften abhängig zu sein. Und wenn es auch nur die Möglichkeit war, bei den mancherlei Verhandlungen mit Behörden darauf hinzuweisen, daß öffentliche Körperschaften an dem Unternehmen beteiligt seien,

<sup>14</sup> Die gemischtsprivaten und öffentlichen Unternehmen in Hamburg. Rieler ungebr. Diss. 1922.

daß maßgebende Beamte im Aufsichtsrat der Gesellschaft säßen, so war doch damit wenigstens nach Ansicht der entscheidenden Instanzen und auch tatsächlich wohl schon etwas erreicht.

Wichtiger als all dies ift gewesen, daß einerseits die g.w. U. vielsach Monopolunternehmen sind, aus der ihnen zufallenden Aufgabe gar sein müssen, und daß andererseits die öffentliche Meinung privaten Monopolen höchst mißtrauisch und ablehnend gegenübersteht. Daraus zog insbesondere Hugo Stinnes die Konsequenz, den Kommunen eine ziffernmäßig überlegene Beteiligung am RWC. anzubieten (ohne ansfänglich genügend Gegenliebe zu sinden), nachdem die öffentliche Meisnung kopfscheu, die Gebietskörperschaften aber entsprechend mißtrauisch und zurückhaltend geworden waren und die Städte es sich bielsach zur Aufgabe stellten, "dem überlandwerk ängstlich die Tore zu schließen" (Leoni). Aus rein wirtschaftlichen Gründen heraus war in diesem Falle das Anerbieten einer öffentlichen Beteiligung kaum ersorderlich oder gar erwerbswirtschaftlich absolut geboten.

Nimmt man endlich noch den Fall, daß dem konzessionierten Inshaber eines privaten Unternehmens häufig alte Vertragsbestimmungen oder ein Tarifgenehmigungsrecht im Wege stehen, daß er in manchen Fällen zur Bewilligung einer erstrebten öffentlichen Veteiligung wirtsichaftlich mehr oder minder einfach gezwungen ist, daß er, wenn mögslich, den Kredit öffentlicher Körperschaften für die Unternehmungszwecke einspannen möchte, so sind damit wohl die wichtigsten Gründe des privaten Unternehmertums für sein Zusammengehen mit den öffentlichen Körperschaften im Rahmen eines g.w. U. gegeben.

# 3. Würdigung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als Mittel staatlicher Zielsehung.

#### a) Der Wandel im öffentlichen Urteil.

Wer die gegenwärtige Einstellung von Praxis und Theorie zur g.w.U. mit derjenigen vergleicht, die vor dem Kriege zu verzeichnen war, wird trop einer in der jüngsten Zeit vielleicht hier und dort festzustellenden positiveren Bewertung im ganzen doch eine viel fühlere Beurteilung als ehedem registrieren müssen. Bon einer Art Begeisterung für die in der Borkriegszeit namentlich vom preußischen Reserenten für die Kommunalangelegenheiten, Ministerialdirektor Freund, so warm befürwortete "neue Gesellschaftsform" ist kaum noch die Rede.

Most glaubte schon 1927<sup>15</sup> von einem Stimmungsumschwung der Praxis sprechen zu müssen und verweist zur Fllustration des neueren Umschwungs dieser Art auf Kückverwandlungen von g.w.U. in reine Kommunalbetriebe sowie darauf, wie verschieden doch der Ton der bezüglichen Resolutionen des Deutschen Städtetages von 1914 und 1924 sei. Passow, der 1923 von einem "vollen Erfolg des neuen Prinzips" sprach und in ihm noch reiche Auswirkungsmöglichkeiten sah, beureteilte doch die fernere Jukunst als "ungewiß" (S. 184). Statt der Neuentstehungen "Schlag auf Schlag", von denen Passow 1912 ausging, trat jüngst nach Elsas<sup>16</sup> "in zunehmendem Maße die öffentliche Unterenehmung in Privatrechtssorm an Stelle der g.w. U.", allerdings wohl, wie Jeserich<sup>17</sup> betont, nicht nur aus Gründen der Zweckmäßigkeit, sons dern auch aus solchen der Weltanschauung, "dies vielleicht in erster Linie".

Jedenfalls ist es für die Frage des politisch Möglichen wichtig, daß die Einstellung der linksgerichteten Politiker derzeit überwiegend ablehnend ist. Der Vorwärts (bom 12. Nob. 1929) sah sich bor einiger Beit veranlaßt festzustellen, es "habe" einmal eine Beit gegeben, das sei vor dem Kriege gewesen, in der auch linke Kommunalpolitiker ein Zusammenarbeiten des privaten und öffentlichen Kapitals bei den Versorgungsbetrieben befürworteten. Der Rommunalpolitiker bon heute muffe aus grundfätlichen Überlegungen zu einer entschiedenen Ablehnung der g.w. U. kommen und sie nur in Ausnahmefällen akzeptieren. Eine vom Verbande der Gemeinde= und Staatsarbeiter 1926 an füh= rende Kommunalpolitiker und leitende Fachmänner gerichtete Enquete über die Regiebetriebe der Gemeinden zeigt ebenso im ganzen ent= schieden mehr Ablehnung als Zustimmung zur g.w. U. Das vom gleichen Berbande 1930 herausgegebene Sandbuch der öffentlichen Wirtschaft registriert per Saldo: "Das Migbergnügen über die Auswirkungen der g.w. U. wurde immer allgemeiner" (S. 378).

Denkt man an das Bielerlei der Gründe, welche zu gemeinsamen Gründungen von öffentlichem und privatem Kapital oder zu einer Besteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmungen in Privatrechtssform führen können, so wird man einem mehr oder minder allsgemeinen Urteil mißtrauisch gegenüberstehen, es sei denn, daß dieses

<sup>15</sup> Erg.=Bd. 3. Hdwb. d. Aw. S. 650.

<sup>16 &</sup>quot;Die g.w. U." in 3. A. S. 933ff.

<sup>17 3.</sup> f. Rw. 1929. Sp. 1703ff.

Urteil dahin geht, die g.w. U. sei ein Weg, der unter bestimmten Vorausssetzungen zur Erreichung gewisser Ziele staatlicher Politik zwecksmäßig oder unzweckmäßig sei. Erst nach Beantwortung der Vorfrage, was denn im einzelnen Fall erreicht werden soll, kann in dieser Arbeit eine begründete Stellungnahme zum umstrittenen Thema versucht wers den. Die im vorigen Abschnitt vorweggenommene grobe Stift:matisserung der wichtigsten Motive für die öffentlichsrechtlichen Beteilisgungen der in Rede stehenden Art kann infolgedessen für die sernere Untersuchung Ausgangspunkt sein.

## b) Die fiskalwirtschaftliche Würdigung.

Unter rein fiskalwirtschaftlichem Gesichtspunkt interessieren zunächst die aus der öffentlichen Beteiligung erwarteten Einnahmen. Größe und Bewegung diefer Einnahmen find die bezüglichen Kriterien beim Für und Wider. Nun ist es aber grundsählich keine Frage, daß jedes teilweise Eigentum an einem Unternehmen nur in bestimmten Fällen — etwa wenn eine beteiligte öffentliche Körperschaft zufällig einen politischen Druck ausüben kann, weil ihr das Recht auf Tarifgenehmigung zusteht, oder und insbesondere, wenn sie das Unternehmen anteilsmäßig beherrscht und ihre Bertreter dazu in den Organen der Gesellschaft das fiskalische dem Unternehmungsinteresse absolut bor= anstellen, oder endlich, wenn öffentliches oder Unternehmungs= bzw. das Interesse der privaten Beteiligten zufällig zusammenfallen — die gleiche Ausbeutemöglichkeit garantiert wie der bon der öffentlichen Körperschaft allein beherrschte Betrieb. Schon bei dem rein öffent= lichen Unternehmen in Privatrechtsform hat sich bislang gezeigt, daß das Eigeninteresse des berdienenden Unternehmens eine berhältnis= mäßig starte Widerstandsfähigkeit gegen Rämmereransprüche und "einseitige und rudfichtelose Durchsetzung jedes städtischen Bunsches" (Leoni) selbst in finanziellen Notzeiten beweist. Es besteht daher hin= reichender Grund zur Unnahme, daß es ficher nicht anders fein wird, wenn statt der gesamten nur ein Teil der Anteile des Unternehmens in der öffentlichen Sand ift, wenn überdies gar die Bestellung der Borstands= und Aufsichtsratsmitglieder des Unternehmens überhaupt nicht ober nur zum Teil in den Sänden der öffentlichen Beteiligten liegt. Das braucht nicht unbedingt ein fiskalischer Nachteil zu sein, kann vielmehr auch mal ein unzweckmäßiges gegenwärtiges Leben auf Rosten des Morgen berhindern, dann nämlich, wenn "zugunften der Abführung an die Stadtkasse die Abschreibung gedrückt und die Bilbung angemessener Rücklagen damit verhindert" werden, wie es Sacheverständige als tatsächlich wichtig feststellen zu können glauben 18. Langssichtiges und kurzfristiges Einnahmeinteresse stehen also gelegentlich einander gegenüber. Was im Einzelsall den Vorzug verdient, kann allegemein nicht einmal unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt entschieden werden, denn es müßten bei jedem befriedigenden Vergleich dieser Art auch die aus einer Mehrausschüttung zu tätigenden öffentslichen Ausgaben oder die gegebenenfalls an ihre Stelle tretenden anderen öffentlichen Einnahmen berücksichtigt werden. Ob politische Gründe es rechtsertigen, eine möglichst hohe Ausschüttung in der Gegenwart auf Kosten der Unternehmungszukunft durchzusehen, kann wirtschaftswissenschaftlich überhaupt nicht entschieden werden.

Im ganzen bleibt jedenfalls eher eine Ginengung als eine Ausdehnung der allgemeinen fiskalischen Bewegungsfreiheit als unmittel= bare Folge der g.w. U. an Stelle der rein öffentlichen Unternehmung zu gewärtigen. Dieser fiskalische Rachteil könnte in unmittelbarer Folge der g.w. U. kompensiert werden durch eine größere Wirtschaftlichkeit des Arbeitens in den bezüglichen Betrieben, also insbesondere durch geringere Kosten bei gleichen Tarifen. Immer würde aber auch dann tendenzmäßig das fiskalische Interesse hinter dem betriebsfinanziellen zurücktreten. Das würde sich insbesondere insoweit geltend machen, als man fiskalischerseits Ausschüttungen in erster Linie unter dem eigen= intereffierten Befichtspunkt und weniger unter dem "abteilungs= mäßigen" des Betriebes anstreben wird. Es mag sein, daß die bei Teil= eigentum leicht gegebene geringere Beeinflussungsmöglichkeit gelegent= lich wettgemacht wird durch Auseinandersetzungserfolge der beteiligten Körperschaften bei den mancherlei Verhandlungen, welche in den wich= tigsten Fällen des gemischtwirtschaftlichen Betriebes in Frage kommen; aber diese Kompensationsmöglichkeit ist durchaus nicht immer bor= handen, sie kann überdies dann nicht ohne weiteres wirken, wenn an ber g.w. U. öffentliche Körperschaften mit gang berschiedenen Ausschüttungsinteressen beteiligt sind. Gine geringere fiskalische Ergiebigfeit könnte dann allerdings allgemein wettgemacht werden, wenn dem g.w. U. besonders hohe Geldauflagen für gewisse ihm eingeräumte öffentliche Rechte (etwa das der Wegbenutung) auferlegt werden; aber

<sup>18</sup> Enquetebericht über die Kohlenwirtschaft. S. 47.

das trifft doch auf die Dauer nur dann zu, wenn das g.w. U. größere überschüsse erzielen kann, durch besseres Arbeiten oder durch höhere Tarise (also unter Umständen auf Kosten der Bersorgung), wirkt sich auch nicht in der Anpassung von Jahr zu Jahr aus.

Db das mögliche zweite rein fiskalische Interesse an den wichtigsten g.w. U., das Drängen nach Ausgabeschutz, wirksam gewahrt ist, hängt ebenfalls sowohl bon dem wirklichen Einfluß des Fiskus auf die Unternehmung - der feinerseits nicht schon mit der Stellung der öffentlichen Vertreter in den Gesellschaftsorganen identisch zu sein braucht wie auch bon dem wirtschaftlichen Arbeiten des Betriebes ab. Daneben fommt es im Einzelfall entscheidend auf die Handhabung der Preis= politik an, die im rein öffentlichen Betrieb wesentlich anders sein kann als im a.w. U. Im rein öffentlichen Betrieb muß es wohl als eine Selbstverständlichkeit gelten, daß der öffentliche Eigentümer des Betriebes zum billigsten Preise beliefert wird. Selbst da, wo man in fortgeschrittener kaufmännischer Rechnungs= und Denkweise davon über= zeugt ist, daß bei relativ großer Bedeutung der fixen Kosten innerhalb jeweils verschiedener Grenzen eine differenzierte Preisstellung betrieb= lich geboten ist, ist es politisch und verhandlungstaktisch kaum möglich, dabei so konsequent vorzugehen, wie das im g.w. U. möglich ist. Diese Feststellung ift auch deswegen wesentlich, weil volkswirtschaftlich eine allgemeine Herabdrudung der Selbstkoften weit wichtiger fein kann als die Vorenthaltung der unbedingt billigsten Belieferung für eine am g.w. U. wefentlich beteiligte öffentliche Körperschaft. Man kann hin= zufügen, daß die ausnahmsweise billigere Belieferung einzelner pri= bater Abnehmer durchaus nicht auf Rosten der öffentlichen Abnehmer zu erfolgen braucht, daß die öffentlichen Körperschaften sogar einen mittelbaren Zuwachs in erhöhter steuerlicher Belastungsfähigkeit haben; aber derartige überlegungen sind vielfach rechnerisch nicht einfach zu belegen, sind ferner kaum in der politischen Diskussion erfolgreich. Dar= über hinaus können sie leicht mißbraucht werden, um wirklich berechtigte Proteste zum Schweigen zu bringen, den Ausgabeschutzweck der öffentlichen Beteiligung illusorisch zu machen.

Die wichtigsten fiskalwirtschaftlichen Fragen auf dem Gebiete der g.w. U. verweisen nach alledem entschiedend auf die Aussichten einer Durchsehung des öffentlichen Willens im Rahmen der Betriebe und auf die vergleichsweise Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung. Aussnahmsweise auftretende fiskalwirtschaftliche Fragen, etwa das Problem

der bestmöglichen Berwertung bestimmter Güter, können hier vernache lässigt werden. Bei ihnen kommt zunächst alles auf das spezielle Berewertungsobjekt an, in zweiter Linie steht dann die vertragliche Abemachung mit dem Privatkapital. Auch die politisch bedingte, insebesondere die Subventionsbeteiligung, kann hier, wo es um die Dreganisationssorm als wichtiges allgemeines Mittel der öffentlichen Birtschaftspolitik geht, wohl beiseite gelassen werden. Im Bordergrund des Interesses muß die g.w. U. als Maßnahme auf dem Gebiete der laufenden öffentlichen Betätigung stehen. Dazu gehören aber die in der jüngsten Bergangenheit gewiß verhältnismäßig zahlreich gewährten Subventionierungen nicht.

Die g.w. U. als Weg regelmäßiger öffentlicher Betätigung oder Ginflugnahme ist nun freilich etwas, was heute auf den Gebieten, die man als Domäne der öffentlichen Körperschaften anzusehen gewöhnt war, leicht erheblichen psychischen Hemmnissen begegnet. Das ist zu natürlich, handelt es sich doch heute in den wichtigsten Fällen eben darum, statt des alleinigen ein Teileigentum und damit keinen absolut entscheiden= den Einfluß zu haben, bulgär ausgedrückt "abzubauen". Zeglicher solcher Abbau muß in einer Zeit entschiedenen politischen Berlangens nach einer bermehrten öffentlichen Betätigung starken Widerstand auslösen, der seinerseits nur dann nicht ohne große Schwierigkeiten überwunden werden kann, wenn entweder ein erheblicher unmittelbarer materieller 3mang, insbesondere die Notwendigkeit, öffentliche Betriebe im Bege der Begründung bon g.w. U. als Rapitalbeschaffungsmöglichkeit auszunuten, oder aber ein erheblicher spezieller wirtschaftlicher oder ein politischer Vorteil in Aussicht stehen. Ein solcher unmittelbarer 3wang ift auf dem so wichtigen Gebiete der Elektrizitätsbersorgung fest= zustellen. Die Gasfernversorgung stellt gleichartige Probleme. Auch auf dem Gebiete des interkommunalen Bahnverkehrs liegen die Dinge häufig in etwa ähnlich.

Eine Zwangslage bestand zunächst da, wo die rein lokale Betätigung aus wirtschaftlichen und technisch-organisatorischen Gründen unterlegen sein mußte. In einer gemeinsamen Aussprache von Borstand und Arbeitsausschuß des Bereins für Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden stellte der Referent Minister a. D. Hamm sest: "Aufgaben, die früher selbst- verständlich örtlich begrenzt waren, werden in steigendem Maße zu überörtlichen Aufgaben. Das setzte sich vor allem in der Elektrizitäts-

berforgung durch. Die Gasfernberforgung ift ein neues Beispiel, wie technische Fortschritte örtliche Begrenzungen sprengen 19." Im Sinblick auf die dabei zu erwartende psychische Reaktion fügte er hinzu, es liege nahe, daß sich die Stadtbermaltung schwer von der örtlichen Bersorgung trenne. Der Präsident des Deutschen Städtetages Mulert zieht aus der gekennzeichneten Entwicklung nur die Ronfequenz, indem er - übrigens nicht anders wie Delius in seinem schon erwähnten Bericht — in den Annalen der Gemeinwirtschaft 20 die g.w. U. (voraus= gesett, daß das öffentliche Interesse genügend gewahrt sei) überall da günstig beurteilt, wo überörtliche Wirtschaftsaufgaben zu erfüllen sind. Die Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Privatkapital habe ihnen häufig Gelegenheit gegeben, sich mit Erfolg an Aufgaben zu beteiligen, deren Lösung ihnen allein nicht möglich gewesen wäre. Das Berfagen örtlicher öffentlicher Regie mußte eben insbesondere da offenkundig werden (und zur überwindung politischer Abneigung gegen ein Busammengehen mit dem Privatkapital auch auf einem Gebiete führen, das zur Domäne der lokalen Gebietskörperschaft gehört), wo die bis= lang in öffentlichen Händen liegende Leistung zu viel niedrigeren Preisen angeboten wurde als die kommunalen Selbstkoften betrugen. Selbst wenn kein fiskalischer Gewinn gewinkt und ein Zugreisen in der Mehrzahl der Fälle schon bewirkt hätte, so hätte einfach die Un= möglichkeit, von den Konsumenten lange Zeit erheblich höhere Preise zu bekommen, als sie der neuesten wirtschaftlichen und technischen Mög= lichkeit entsprechen, ein Zusammengehen mit dem Privatkapital erzwungen, wollte man nicht die bollige Buruckbrangung der Gebiets= förperschaften ristieren. Bas und Elektrizität find eben so fehr Gegenstand des Massenbedarfs, daß eine rein politisch bedingte und von privater Seite durch den Hinweis auf viel zu hohe Selbstkoften bekämpfte und immer wieder kritifierte Verteuerung von der städtischen Bevolke= rung kaum lange ertragen worden ware. Starke kapitalistische Intereffen hätten erfolgreich die Beibehaltung des bisherigen Buftandes betreiben können und wohl auch muffen. Die Politik gegenüber ben zwischenkommunalen Berkehrsunternehmen, insbesondere den bezüglichen elektrischen Bahnen, stand zwar nicht unter diesem Zwang, wohl aber unter dem der notwendigen lokalen und nicht zu sehr von oben

<sup>19 3.</sup> f. Rw. 1930. S. 244ff.

<sup>20</sup> Zit. nach Norden in: Der Städtetag 1930. S. 448.

her reglementierten Bermittlung zwischen verschiedensten Interessen, sowie unter dem Druck der oft nicht so einfachen wirtschaftlichen Aufs gaben.

Damit wird die naheliegende Frage berührt, ob bei interkommunaler öffentlicher Aufgabestellung auf dem Gebiete der Bersorgungsbetriebe oder des Transports nicht eine übergeordnete Gebietskörperschaft oder ein inter= kommunaler Zweckverband genau jo gut oder vielleicht noch beljer die größere Aufgabe in die hand nehmen konne als eine g.w. U. Die Antwort auf diese Frage wird vor allem davon abhängen, ob die lokalen widerstrebenden Intereffen gleich schnell und erfolgreich zusammengefaßt werden können, und ob das gegebenenfalls neu entstehende Unternehmen gleich wirtschaftlich arbeitet. Handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluß, so kann man gewiß darauf hinweisen, daß es g. B. bei den BEB. derzeit gelungen mar, eine interlokale Zusammenfassung verhältnismäßig schnell und gut zustande zu bringen. Man darf dabei aber nicht übersehen, daß es sich hier um einen Busammenschluß handelte, der als "Gegenmagnahme" einzelner Kommunen gewollt und getätigt wurde, der also auch verhältnismäßig leicht über weniger ausgedehnte differierende Interessen hinweggeben konnte oder gar hinwegbrachte. Ob diese und ähnliche einzelne geglückte Gruppenaktionen unter anderen Berhältniffen gleich leicht gewesen waren, bleibt zum wenigsten fraglich. Sehr wesentlich würde es im Einzelfalle darauf ankommen, ob überragende und führende Perfonlichkeiten sowohl in der kommunalen Berwaltung wie bei den Auffichtsbehörden sich für den kommunalen Zusammenichluß einseten. Davon abgesehen ift im allgemeinen wohl anzunehmen, daß im Falle einer gang großen und umwälzenden Gestaltung, wie sie tatsächlich gegeben war, das aufs Ganze gehende Borwärtsdrängen der eine Branche beherrschenden privaten Unternehmer leichter über die tausend Widerstände hinwegkommen wird als die konferenzmäßige oder dirigierende rein berwaltungsmäßige Berfolgung des Projektes. Muß von oben her aber mit Zwang gearbeitet werden, so zieht sich die Berwirklichung eines großen Projektes nicht nur leicht in die Länge, sondern man muß zunächst und bor allem mit einer mehr oder minder hemmenden passiven Resistenz mancher Beteiligten, später auch vielleicht mit der Unzufriedenheit derjenigen rechnen, die sich für ihre Bereitschaft durch schlechtere Behandlung "belohnt" fühlen. Im übrigen muß 3mang von oben her kaum die beste oder nur gute Aussicht auf Erfolg geben, denn in der Regel der Fälle handelt es sich bei seinem Einsetzen kaum um die Berwirklichung absolut sicherer und notwendiger ober um aufwandlose Projette. Die übergeordnete Inftang wird sich also nur höchst ungern mit ihrer ganzen Autorität hinter die geplanten Unternehmen stecken.

Bürde andererseits eine übergeordnete Gebietskörperschaft die Berwirklichung der erstrebten Ziele selbst in die Hand nehmen, so wäre das wohl nur dann zweckmäßig, wenn es sich um eine Regelung für große Gebietsteile handelte, ober wenn die Berwaltung in die betroffenen Gebiete verlegt würde. Das Auseinandergerücksein von laufender Berwaltung und zentraler Regierung und das Nebeneinander von Staats- und Lokalbehörben bilden hier wohl stets erhebliche Gesahren für die bestmögliche Berwirk- lichung der Pläne. Das Auseinandersallen von jeweiliger "Birtschafts- provinz" und Regierungsbereich und eine im allgemeinen gar nicht so leicht ohne größere Reibungen mögliche "Entkommunalisierung" selbst zugunsten des Staates sind eben Hemmisse, mit denen man nicht zu rechnen braucht, wenn einer oder mehrere führende Unternehmer unter Einsehung eigenen Kredits und eigener Mittel dazu unter Garantierung wesentlicher wirtschaft- licher Borteile den Gemeinden eine quantitativ maßgebliche Beteiligung an einem g.w. U. in Aussicht stellen. Der große Verhandlungsersolg der RWE. spricht jedensalls für diese Annahme.

Bei dieser vergleichenden Würdigung wird man freilich nicht übersehen dürsen, daß das Finanzkapital unter Umskänden ein entscheidendes Wort mitspricht; denn wenn eine große Resormaufgabe gegeben ist, der sich die Beteiligten nicht entziehen können, so ist es wesentlich die Frage, wem die ersorderlichen Mittel lieber gegeben werden.

Liegen die Dinge so, daß es sich um eine wirtschaftlich und technisch selbständige Aufgabe handelt, die gelöst werden soll, und ist nur die Frage, ob etwa der Staat oder die Brovinz an Stelle des Brivatkapi= tals führend bei Berwirklichung der großen interkommunalen Aufgabe mitwirken sollen, so kommt es wesentlich auf die eben gewürdigten Momente an. Tatfächlich war es aber auf dem Gebiete der Elektrizi= tätsbersorgung in entscheidendem Umfange so, daß die Broduktion schon "bergeben", Teilaufgabe eines bon einer Mehrheit bribater Unternehmer getragenen Produktionsprozesses war. Wer die Rohle- und Eisenwirtschaft in der Sand hatte, wurde gegebener Produzent für die elektrische Energie oder das für den Nah- und Fernbezug abzusehende Bas. Wenn weder eine übernahme insbefondere der Schwerinduftrie noch auch in genügendem Ausmaß der Betrieb eigener Bergbauunter= nehmen in Betracht kam — bergeftalt wie das teilweise allerdings mit einem Fehlschlag geendete übergreifen der BEB. auf die Rohlenwirt= schaft —, dann bestand aus eben dieser Situation ein zweiter 3mang zum Sandeln in ganz bestimmter Richtung. Die Gebietskörperschaften mußten unter allen Umständen mit dem privaten Unternehmertum einen Vertrag schließen entweder als eine Art Abnehmergenoffenschaft ober als Beteiligte an einem gemeinsamen handelsunternehmen. Wollten sie eine größtmögliche Einflugnahme, so lag es nahe, das unter dem Druck der öffentlichen Meinung ihnen bon der monopoli= sierten Urproduktion gemachte Angebot eines Zusammengehens an= zunehmen und so einen überblick über den gesamten Absatz und viel=

leicht eine Einwirkungsmöglichkeit auf ihn zu bekommen. So war es auf dem Gebiete der Elektrizitätsversorgung an der Ruhr. Naphtali betont das mit Recht in seiner "Wirtschaftsdemokratie" (S. 72): "Wie sehr... die Beteiligung des Privatkapitals auch unerwünscht ist, so hat sich in manchen Fällen seine politische Position (infolge der Hauptsächlich auf Grund seines Kohlenbesites) als so stark erwiesen, daß man dem Privatkapital die Beteiligung... einräumen mußte." Beim Gasbezug liegen die Dinge ebenfalls so, daß über "die Berwertung dieses nationalen Besitztums die privatwirtschaftlichen Erzeuger und die kommunalwirtschaftlichen Abnehmer in irgendeiner Form sich zussammensinden müssen".

Noch aus einer weiteren Zwangslage heraus kann die g.w. U. er= strebenswert sein, aus dem Bestehen alter Konzessionen, über die man noch nicht hinwegkann. Es ergibt sich häufiger, daß entweder aus der technischen oder wirtschaftlichen oder endlich aus der lokalen Entwicklung heraus die Abgrenzung der Konzession den wirtschaftlichen Bedürfnissen nicht mehr entspricht. Man muß das Versorgungsgebiet bergrößern oder der konzessionierten Gesellschaft bei einem Betriebs= ausbau für eine vielleicht nicht mehr lange Konzeffionsbauer eine Rentabilität allgemein erwünschter, andernfalls unterbleibender Investition gewähren. Rurzum, es ergeben sich Gelegenheiten, im Berhandlungswege eine Beteiligung der bisher lediglich konzessionieren= den Gebietskörperschaft durchzuseten. Die Position dieser ist um so gunstiger, je mehr der privaten Gesellschaft an zusätlicher Regelung, vielleicht an einer unmittelbaren oder mittelbaren Rredithilfe oder auch an einer Mitinteressierung derjenigen Gebietskörperschaft liegt, die bei der Tarifgestaltung mitzusprechen hat. Bielleicht hat die bislang rein private Unternehmung auch ein Interesse baran, ihre Stellung in der gerade auf dem Gebiete der Versorgungsbetriebe und der Verkehrsunternehmen sehr wesentlichen öffentlichen Meinung möglichst zu verbessern. In diesen Fällen kann gewiß hier und da wohl auch sofort der öffentliche Betrieb an Stelle des privaten erreicht werden; aber das ift die Ausnahme, hat überdies vielleicht seine Bedenken im hin= blick auf die Notwendigkeit stetigen Verhandelns mit "dem" Privat=

<sup>21</sup> Hamm in der Diskussion über "die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen". 3. f. Kw. 1930. Sp. 244ff.

kapital, muß man doch auch seitens der öffentlichen Körperschaften durchaus auf diejenigen Kücksicht nehmen, die einem im allgemeinen kreditmäßig aushelsen und die man vielleicht doppelt nötig hat bei jeder großen Finanzaktion. Die g.w. U. ist in all diesen Fällen "wenigstens etwas". Ob sie alles ist, was man zur Zeit als Ideallösung auf dem bezüglichen Gebiet ansieht, bleibt hier praktisch wenig bedeutsam, vorab ist man mit der "Durchgangsstuse zu dem höheren Thpus des rein öffentlichen Betriebes in beiden neuen Formen" (Delius) zusfrieden.

So wichtig die g.w. U. als Augenblickslösung in der Praxis auch sein kann, die grundsätzliche Diskussion steht mehr unter der Boraussetzung, daß für die öffentliche Körperschaft eine Wahl zwischen alleinigem und geteiltem Eigentum, zwischen rein öffentlicher und g.w. U. offensteht. Kann letztere ein besserr Weg zur Erfüllung einer bestimmten Aufsgabe sein als der alte oder der berbesserte Regiebetrieb oder die öffentsliche Unternehmung in Privatrechtsform? Bedeutet sie an und für sich einen Fortschritt oder einen Kückschritt gegenüber letzterem?

Namentlich in der ersten Zeit vermehrter Anwendung der neueren Unternehmungsform erwartete man einen erheblichen Fortschritt. Leoni glaubte 1914 in seiner klugen und überlegenen Würdigung der Berbindung bon Gemeinde= und Pribatkapital zu wirtschaftlichen Unternehmungen auf dem Kölner Städtetag urteilen zu müssen: Es sei das Rennzeichen dieser Berbindung "eine Reaktion gegen die reine Theorie des Kommunalsozialismus zu sein". Mit ihr sei ein wesent= licher Fortschritt erreicht, weil "man früher um des Prinzips willen auch die größten Opfer schweren Herzens auf sich nahm, während wir heute das gleiche Ziel zu erreichen wissen, ohne den Städten allzu große Opfer an Geld ... zuzumuten"22. Wenn Q. auch weit davon entfernt war, die g.w. U. als überall zweckmäßiges Mittel zu preisen, so war es ihm doch sicher, daß sie für viele Fälle bei geringerem Ginsat ein befferes Betriebsergebnis erwarten laffe. Die "großen und hoffentlich bleibenden Werte, die uns die soziale Durchdringung unserer Auffassungen über die kommunale Wirtschaftsaufgabe gebracht hat", sollten "berschmolzen werden mit dem Vorteil, die uns ein hochentwickelter Rapitalismus in seinen Wirtschaftsmethoden entgegenbringt". Schlagwortähnlich hat man diesen Gedanken später viele Male wiederholt.

<sup>22</sup> Technik und Wirtschaft vom 7. Juli 1914.

Bas das Ergebnis einer solchen Berschmelzungspolitik sein wird oder sein kann, eine Akkumulierung von Borzügen oder Nachteilen, ist die Kardinalfrage. Ein abschließendes Urteil über die g.w. U. als Mittel zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird nur dann mögelich sein, wenn Zielsetzung, Ausstattung und Birkungsmöglichkeiten auf dem Gebiete der öffentlichen Betriebe zusammen oder im Endergebnis eine Berbesserung erfahren. Jeder dieser drei Kunkte wird für sich zu untersuchen sein, ehe ein Gesamturteil gewagt wird.

## c) Sonstige Würdigung.

Es mag auf den erften Blid fo scheinen, als ob die Zielsetzung eines öffentlichen Betriebes durch eine Mitbeteiligung von Privatkapital an bisher wenigstens gemeinhin rein öffentlichen Betrieben nicht berührt werde oder berührt zu werden brauche und umgekehrt. Die alte Ziel= setzung bleibe selbstverständlich bestehen, die Aufnahme des Privat= fapitals als Partner insbesondere habe auch bei gleichbleibender Bielsetzung den Erfolg, die Betriebsausstattung zu verbessern oder - und vor allem — bessere erwerbswirtschaftlich ausgeprobte Methoden zu übernehmen. Wer sich jedoch daran erinnert, daß eine wirklich ernsthafte private Beteiligung Aufgabe des alleinigen Eigentums bedeutet, daß man mit ihr eine andere "Atmosphäre" will, muß die Frage nach einer Beeinfluffung der bisherigen Zielsetzung aufrechterhalten. Auch die rein grundfähliche überlegung, daß ja schließlich eine bestimmte Arbeits= methode nicht ohne organischen Zusammenhang mit der Zielsetzung der Arbeit entstehen, sich lebenskräftig erhalten und weiterentwickeln kann, muß diese erneute Fragestellung stüten. Sowohl ernsthafte Beteiligung des pribaten Rapitals wie "kaufmännische Geschäftsmethoden" muffen für die Zielsetung des öffentlichen Betriebes von Ginfluß sein - sofern eben zwischen einem reinen Erwerbsbetrieb und einem öffent= lichen Betrieb überhaupt in der Zielsetzung ein Unterschied besteht. Dag aber ein solcher Unterschied zum wenigsten immer da borhanden sein muß, wo der öffentliche Betrieb nicht nur ein Mittel zum reinen Gelderwerb ist, bedarf keiner langen Begründung. Gerade in Deutschland ist es im allgemeinen von jeher das Rennzeichen der öffentlichen Betriebe gewesen, daß sie nicht ausschließlich oder nicht in erster Linie des Berdienens wegen gewollt wurden. Je stärker der Betrieb eine fiskalische Zielsetzung von Saus aus hat oder aus der jeweiligen Situation erfährt, um fo geringer ift allerdings die Aussicht, daß die Teilung des Anteilsbesitzes zwischen öffentlichem und privatem Kapital die Zielsetzung des Betriebes entscheidend beeinflußt. Immerhin ist die Möglichkeit eines Richtungswechsels selbst im Falle der bisher rein siskalischen Mission gegeben, denn jeder Betrieb hat häusig andere wirtschaftliche Lebensinteressen als derzenige, welcher aus ihm möglichst viel für seine lausende Lebenshaltung herausholen will. Ebenso wie zwischen privaten Aktionären und rein privater Aktiengesellschaft Meisnungsverschiedenheiten über Geschäftss und Ausschüttungspolitik häusig genug sind, ebenso kann es im Berhältnis der öffentlichen Aktionäre und der g.w. U. sein, an der sie beteiligt sind. Bielleicht besteht sogar noch mehr Anlaß für Konslikte, sind doch zwei unter Umständen wesentslich verschieden interessierte Aktionärkreise vorhanden.

Fiskalische Zielsetzung sollte gewiß mehr als es der Mentalität eines breiten privaten Aktionärpublikums entspricht, welches sich nicht dauernd an ein Papier binden will, auf weite Sicht eingestellt sein, mithin entschieden die Lebensinteressen des Betriebes betonen, denn deren Berücksichtigung bedeutet am ehesten eine dauernde gute Divi= dendengarantie. Immerhin liegt es doch fiskalwirtschaftlichem Denken am nächsten, Ausschüttungen in erster Linie unter dem Gesichtswinkel der momentanen Haushaltslage zu würdigen und demgemäß möglichst zu beeinflussen. Mag auch ein erheblicher Teil der privaten Aktionäre entschieden für möglichste Gewinnausschüttung sein, die in der Generalversammlung entscheidenden Gruppen, auch die die Dividende borschlagenden Organe der Gefellichaft, find doch, wenigstens häufig, anders orientiert. Das mag im Interesse ber Lebensfähigkeit bes Betriebes liegen, fiskalisch gesehen bedeutet eine ernsthafte Beteiligung des Privatkapitals im allgemeinen doch geringere Bewegungsfreiheit für die mitbeteiligte öffentliche Sand als sie sonst borhanden sein muß.

Weit ernster ist die Frage einer möglichen Zurückrängung der öffentlichen Zielsetung des Betriebes da, wo es sich nicht um eine berschiedene Meinung über die Dividendenpolitik eines auf Gewinnserzielung beiderseits hingewiesenen Unternehmens handelt, sondern wo generell einzelwirtschaftliche mit politischer Zielsetung konkurriert. Hür die Wertung dieser Möglichkeit ist entscheidend, daß der öffentsliche Betrieb in aller Regel Aufgaben hat, die ihn von vornherein in einen entscheidenden Gegensatz zum privaten vringen. Die Gewichtigskeit nicht erwerbswirtschaftlicher Ziele ist von Gebiet zu Gebiet vielsleicht sehr verschieden, sie ist aber auch je nach der Zeit nicht gleich.

Es gibt Beiten, die eine ftartere Betonung des erwerbswirtschaft= lichen "Zuges" in den öffentlich beeinflußten oder beherrschten Betrieben verlangen, möglicherweise deswegen, weil man die nichterwerbs= wirtschaftliche Zielsetzung eine Zeitlang überspannt hatte, sich nun= mehr aber dahin entschließt, die Wirtschaftlichkeit wieder mehr oder gar entscheidend zu pflegen und umgekehrt. Je nach der Betriebs= aufgabe und der Gesamtlage kann also auch das hier in Rede stehende Busammengehen zwischen öffentlichem und privatem Kapital den Zielen des ersteren mehr oder minder förderlich oder abträglich sein. Allge= mein wird man wohl sagen können, daß je mehr sich die öffentliche hand in der privaten Wirtschaft betätigt, und je weniger gunftig die wirtschaftliche Gesamtlage ist, um so mehr die Notwendigkeit besteht, sich wirtschaftlich zu orientieren, insbesondere auf Wirtschaftlichkeit in der laufenden Betriebsführung zu drängen. Kann oder will man öffent= liche Betriebe nicht zu öffentlichen Anstalten werden laffen, bei denen es nach Liefmann ja nicht auf den Geldertrag, sondern einfach auf die Nutleistung ankommt, so besteht überhaupt der starke Zwang, in erster Linie die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, sonft muß es zum Busammenbruch des Betriebes oder wenigstens zu einer ftarken Berab= minderung der betrieblichen Lebenskraft und damit auch einer Befährdung der durch den Betrieb zu berfolgenden öffentlichen Biele kommen. So kann man es verstehen, daß Silverberg in der Diskussion auf der Züricher Tagung des Bereins für Sozialpolitik23 meinte, das g.w. U. sei gemischtwirtschaftlich nur nach der Besitzeite, nach der Führung kapitalistisch, "oder es ist überhaupt nicht".

Besteht so an sich schon bei Betrieben ein natürlicher Vorsprung der wirtschaftlichen vor der nichtwirtschaftlichen Zielsetzung, so ist die Frage doppelt wichtig, ob eine allgemein politische Zielsetzung durch eine wesentliche Beteiligung des Privatkapitals nicht mehr als politisch erwünscht vernachlässigt wird. Ob politische Orientierung der Betriebsziele überhaupt und in welchem Maße sie erwünscht ist, kann durch eine wissenschaftliche Untersuchung nicht beantwortet werden. Hier kommt es nur darauf an, zu ermitteln, ob die g.w. U. die nichterwerbszwirtschaftliche Orientierung im laufenden Betrieb der Tendenz nach bezeinssluft oder nicht. Das muß aber entscheidend abhängen einerseits

Schriften 176. I.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Bericht S. 83.

von der Eindeutigkeit und der Konsequenz der allgemein-politischen Bielsetzung sowie bon deren Bereinbarkeit mit den Lebensinteressen des Betriebes und andererseits von der rechtlichen und tatfächlichen Möglichkeit des Mitsprechens der öffentlichen Sand bei den laufenden Betriebsentscheidungen. Beides muß feinerseits wesentliche Rudwirkungen auf die für das Gelingen jeden Berkes entscheidend wichtige Persönlichkeitsfrage haben. In diesem Zusammenhang kommt es zunächst darauf an, die überlegenheit oder Unterlegenheit der all= gemeinpolitischen gegenüber der erwerbswirtschaftlichen Zielsehung aus ihrer Natur heraus und in bezug auf ihre Wirksamkeit im Rahmen der laufenden Betriebsführung zu untersuchen. Muß bon einer Unterlegenheit gesprochen werden, so bedeutet die g.w. U. um so mehr eine Gefahr für die betonte politische Bielsetzung, als diese nach dem Willen der öffentlichen Organe gegenüber der erwerbswirtschaftlichen in den Vordergrund gestellt werden soll — es sei denn, daß man im geheimen anders denkt als man öffentlich hinstellt, daß man sich freut ein Mittel zu haben, gefährliche politische Strömungen im stillen "abzubiegen". Auch mit solchen Möglichkeiten ist tatsächlich zu rechnen.

Erwerbswirtschaftliche Zielsetzung ift im ganzen eindeutig und konsequent: möglichst hoher Gewinn ift stets Ziel und Triebkraft, mag man auch, je nachdem, unmittelbar oder mittelbar auf dieses Ziel lossteuern. Gewinn ober Verluft und Betriebsausstattung sind auch im gangen Kriterien, mit deren Silfe der Arbeitserfolg leicht festgestellt werden kann. Mag man darüber diskutieren, ob die für die Erfolgs= rechnung wesentlichen Bewertungen auch in allem richtig und zweckmäßig find, immer ift man im Pringip einig. Dag bas für bas Denken und Wollen derjenigen, welche "taufmännisch" orientiert steuern und kontrollieren sollen oder müssen, entscheidend wichtig ist, bedarf nur der Andeutung. Db dagegen mit der Schulung eines "neuen Geiftes" einer "neuen Wirtschaftsgesinnung" wirklich auszukommen ist, muß bezweifelt werden. Rur dann kann eine politische Zielsetzung — innerhalb der durch die Notwendigkeit einer Selbsttragung der Betriebe so= wieso schon gezogenen berhältnismäßig engen und nur im Falle der Monopolbetriebe leicht behnbaren Grenzen — dagegen an, wenn sie von starken persönlichen Kräften getragen wird und im Moment auf ein gang bestimmtes politisches Ziel und nicht im Kompromigwege auf mancherlei nichterwerbswirtschaftliche Ziele lossteuert. Das aber ift wohl nur ausnahmsweise der Fall. Gine Analyse der gemeinwirt=

schaftlichen Zielsetzung, die im Rahmen des Betriebes eine politische Zielsetzung sein muß, zeigt das.

Politische Zielsetung braucht allerdings nicht unbedingt anders orientiert zu sein als betrieblich orientierte, erwerbswirtschaftliche. Das ist schon gesagt worden. Wenn die öffentliche Beteiligung ausschließlich oder ganz überwiegend als Einnahmequelle angesehen und gepflegt wird, besteht vielleicht überhaupt keine Diffonanz. Davon ging Leoni offensichtlich 1914 in seinem schon erwähnten Referat aus: "Die alte Thefe des Rommunalsozialismus, daß zwischen dem nur auf Bewinn erpichten Privatkapital und den Anforderungen des Gemeinwohles ein unüberbrückbarer Gegensat klafft, hat im Wandel der Zeit doch wesentlich an Richtigkeit eingebüßt ... unter dem Drucke der jähr= lich wachsenden Ausgaben ... haben die Gemeinden heute gar keine andere Wahl, als ihre Monopolbetriebe zu finanziellen Stüten des Haushaltes zu gestalten. Und andererseits haben die Wandlungen der öffentlichen Meinung ihren Ginfluß auch auf die führenden Röpfe des Privatkapitals nicht berfehlt." Man wird kaum sagen können, daß diese Einschätzung der Dinge heute nicht mehr zutrifft. Der finanzielle Druck auf seiten der Gebietskörperschaften ift kaum geringer geworden, die Möglichkeit der Tariferhöhung aber (teils infolge des gerade auf dem Gebiete der g.w. U. gegebenen, bon der Erwerbswirtschaft her= kommenden Druckes, teils infolge der wohl im ganzen größeren all= gemeinen Kontrolle und Abwehr) im ganzen geringer. Daß schließlich die "öffentliche" Beeinflussung der Unternehmerbetätigung und auch das eigene Unternehmerwollen im ganzen ebenfalls die Möglichkeit einer Unnäherung der beiderseitigen Denkweisen gebracht haben, kann wohl ebenso berechtigt gesagt werden. Und doch kann kein Zweifel bestehen, daß in der öffentlichen Meinung die Notwendigkeit gemeinwirt= schaftlicher Zielsetzung derzeit als besonders dringlich, die Abwehr privatwirtschaftlicher als ebenso notwendig empfunden wird. Eben deswegen ergibt sich die Frage, ob die öffentliche Abwehrstellung nicht auch hier wesentlich als psychische Reaktion gegenüber einer entschiedenen ökonomischen Zielsetung, also als eine Erscheinung anzusehen ist, veren Berücksichtigung politische Rlugheit gebietet.

Nach Mulert<sup>24</sup> ist die Triebkraft der Kommunalwirtschaft der Dienst= wille an der Gesamtheit, die der Privatwirtschaft das Rentabilitäts=

<sup>24</sup> a. a. D.

ftreben. Natürlich kann es sich bei dieser Feststellung nur um ein "dem Biele nach allgemeingültiges Urteilen" handeln; es bleibt immer die Frage, ob der Dienstwille in allen Teilen der Kommunalwirtschaft gleich ftark oder überhaupt wie in ihrer Gesamtheit zum Durchbruch kommt, ob insbesondere die gemeindlichen, wie die öffentlichen Betriebe überhaupt, nicht gelegentlich mehr fiskalisch orientiert sind oder gar sein muffen. Norden, der Leiter des kommunalwiffenschaftlichen Instituts an der Berliner Universität, betonte in der ebenfalls schon erwähnten kommunalwirtschaftlichen Auseinandersetzung, man habe wegen des Kehlens anderer Einnahmeguellen die Tarife für Gas-, Wasser= und Elektrizitätsbersorgung erhöht, die kommunalen Ber= sorgungsbetriebe bis zu einem gemissen Grade ihres Bersorgungscharakters entkleidet, um nur bei der Fürsorge nicht abbauen zu müssen. Es fehle gegenwärtig ftark an der "Harmonie in der gesamten Aufgabeerfüllung der Gemeinden". Das Magazin der Wirtschaft25 ging jogar fo weit, festzustellen: "Bon gahlreichen Beobachtern der Berforgungsbetriebe mußte immer wieder darauf hingewiesen werden, daß die enge Berbindung zwischen kommunalen Berforgungsbetrieben und kommunaler Finanzwirtschaft zu einer Preispolitik der kommunalen Wirtschaft zu führen droht, die, an dem Optimum der erzielbaren Monopolrente orientiert, den gemeinnütigen Charakter kommunaler Berforgungsbetriebe böllig außer acht läßt." Auch nach der anderen Seite hin muß man der Mulertschen Feststellung wohl die Gesamtproblematik entgegenhalten. Es ist immer noch zu fragen, ob im ganzen (gegebenenfalls unter öffentlicher Kontrolle) das Rentabilitätsstreben nicht schließlich auch zum (wirtschaftlich zwedmäßigsten) Dienst an der Gesamtheit führt und ob nicht tatsächlich auf dem Gebiete der Preisstellung (die gewiß nicht schon das Gesamtgebiet der Dienstleistung bedeutet) die Allgemeinheit durch die Regiebetriebe häufig genug mehr benachteiligt als gefördert worden ist. Zu einer allgemeinen klaren Berneinung dieser Frage ift kaum genügend Grund borhanden, ebensowenig wie andererseits zur Bejahung. Die widerstreitenden Ansichten in der ausgiebigen Diskuffion gerade über diesen Punkt zeigen das wohl.

Eine wesentliche Differenz zwischen der den Gebietskörperschaften aus ihrem Besen und ihren Aufgaben heraus erwünschten und der erwerbswirtschaftlichen Zielsehung besteht immer da, wo das einzels

<sup>25 1931.</sup> S. 751.

wirtschaftliche Interesse gurudgedrängt, der politisch gewollte Dienft für die Allgemeinheit auch dann gesichert werden soll, wenn er, wenig= stens im Moment, vielleicht sogar für absehbare Zeit, keinen solchen Gewinn für den Dienstleistenden verspricht, wie er anderweit im Wirt= schaftsleben üblich ift. Auch da, wo die Arbeitsmethoden, insbesondere die Unftellungs= und Beschäftigungsbedingungen der in dem Betriebe tätigen Personen, anders als sonst, für diese günftiger, geregelt werben follen, foll das Gewinnstreben gurudgedrängt werden. Die Betriebs= leitung foll sich in diesen Fällen anders berhalten, als sie es beim lediglich durch konventionelle Schranken allgemein beeinflußten Streben nach einem möglichst gunftigen Berhältnis zwischen Aufwand und Ertrag tun würde. Gemeinwirtschaftliche Zielsetzung ist hier also wesent= lich anders orientiert als da, wo man den Betrieb einfach als eine Einnahmequelle geführt wiffen will, welche die öffentliche Bewegungs= freiheit auf anderen Gebieten — um bei der Nordenschen These an= zuknüpfen, etwa auf dem des Fürsorgewesens — steigern soll. Wird überhaupt eine betriebliche Wirtschaftlichkeit erstrebt, so wird es zwar stets auf die "Harmonie der gesamten Aufgabeerfüllung" ankommen, nur daß diese Harmonie im Sinblick auf die dem Betrieb felbst inne= wohnenden Tendenzen mal in Moll, mal in Dur gefunden werden muß, und daß ein übergang von einem zum anderen je nach der wirt= schaftlichen und politischen Lage nötig wird. Rampf oder Verschmel= zung bon gemein- und privatwirtschaftlichem Interesse sind weiter wesentlich dadurch bedingt, daß das öffentliche Ziel aus der Natur der öffentlichen Körperschaften und aus der ihrer Organe heraus oft nur Rompromiß sein kann. Das hat zur Folge, daß dieses weniger wirksam dem eindeutigen erwerbswirtschaftlichen Ziel entgegengeset werden kann. Beachtlich ist ferner, was gelegentlich der frühere Stadt= tämmerer von Berlin, Karding, in der erwähnten kommunalwirt= schaftlichen Aussprache betonte26: In den Dingen der kommunalen wirt= schaftlichen Betätigung haben die Rämmerer "einen ganz anderen Standpunkt eingenommen als die Oberburgermeifter. Es besteht hier ein natürlicher Gegensat zwischen den Führern der Gemeinwesen und denen, die für die finanziellen Auswirkungen die Berantwortung tragen".

Diese eigenartige Feststellung muß zur Schluffolgerung führen, daß

<sup>26 3.</sup> f. Aw. 1930. S. 244ff.

Otto Beit27 praktisch noch nicht viel fagt mit der These, die Wahrung des öffentlichen Interesses bedeutet "nichts anderes als die Berücksichtigung derjenigen Forderungen, die sich aus den dem Staate (nach dem herrschenden Ideal) zugewiesenen Aufgaben ergeben", denn alles kommt in concreto auf die "Harmonie der Aufgabestellung" an. Der großstädtische Rämmerer mag gewiß das fiskalische Interesse leicht in den Vordergrund stellen, aber auch er wird doch aus seiner amtlichen Umgebung heraus berücksichtigen, daß es in der Kinanzwirtschaft nicht nur auf das fiskalische Moment ankommt. Beits weitere Keststellung. daß das öffentliche Interesse nicht einheitlich umrissen werden könne, weil es "nach einer Dringlichkeitsskala abgestuft sei, die sich ziemlich genau festlegen läßt", fagt für die hier zur Erörterung stehende Frage der Eindeutigkeit gemeinwirtschaftlicher Bielfetung anscheinend ichon mehr. "Je weniger ein Zweig der öffentlichen Wirtschaft zu den zentralen Aufgaben des Staates gehört, um so mehr kann er nach privatwirtschaftlichen Grundsäten verwaltet werden, um so eher kann er rentieren." Das praktisch Entscheidende ist aber auch hier, daß die mehr ober minder "zentrale Stellung" nicht ein für allemal festliegt, son= dern vielleicht immer wieder neu geregelt oder erkämpft werden muß.

Für den in der g.w. U. ju findenden Rompromiß zwischen öffent= lichem und privatem Interesse ift es schließlich noch wesentlich, daß für ein Zusammengehen öffentlichen und privaten Unternehmungskapitals in den g.w. U. dieses gewonnen werden muß, und zwar - sofern nicht mittelbar Gewinne winken, etwa durch Lieferungsmöglichkeiten - zu Bedingungen, die bon der übrigen Verwertungsmöglichkeit her schon einigermaßen festliegen, daß es also durchaus nicht auf irgendeinen Rompromiß angewiesen ift, wenn es sich um ein klares Beteiligungs= geschäft handelt (und nicht um eine Beteiligung, die man als notwendiges übel hinnimmt, um wesentlichere Ziele zu erreichen). Darüber kann man gewiß mit einer Gewinn= oder Rapitalgarantie hin= wegkommen, aber dann stellt die private Beteiligung im öffentlichen Unternehmen doch materiell leicht nicht viel mehr dar als eine speziell gesicherte öffentliche Darlebenshingabe, das eigentliche Beteiligungs= intereffe des privaten Rapitals geht verloren und damit gerade das, was man erftrebt, wenn man aus grundfählichen überlegungen ein

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Rentabilität und "öffentliches Interesse". Aussammlung der Insbuftries und Handelszeitung. 1930.

Busammengehen zwischen öffentlichem und privatem Kapital in der g.w. U. wünscht.

So wird man alles in allem dann wohl eine von vornherein gegebene mindere Lebenskraft der gemeinwirtschaftlichen gegenüber der erwerdswirtschaftlichen Zielsetzung annehmen müssen, wenn beide im Rahmen desselben Betriebes verschmolzen werden sollen, von dem man entschieden Erfolge verlangt. Kommt es wirtschaftlich nicht so sehr darauf an, liegt der Gebietskörperschaft nicht viel an einem Betriebs- überschuß, oder kann sie ihn über autonome Tarise verhältnismäßig leicht in seiner Höhe beeinflussen, so mag das alles weniger in die Erscheinung treten, aber eine solche Umgehung der Probe aufs Exempel kann die Ungleichheit der Kräfte zwischen hüben und drüben nur bestätigen.

Daß die Ausstattung eines Betriebes — das zweite Kriterium für die Eignung des Mittels der g.w.U. — durch die Rechtsform, in der dieser Betrieb Dritten gegenübertritt, wesentlich beeinflußt sein kann, ist aus den Umgründungsbestrebungen der Erwerbswirtschaft wohl schon ersichtlich. Auch beim öffentlichen Betrieb muß die Unternehmungsorganisation ähnlich gewertet werden. Immerhin ist bei der g.w. U. doch zu berücksichtigen, daß es um mehr als die Form geht, nicht nur um Gesellschafts= statt der Regieunternehmung, sondern um die Unterbringung der Anteile der Gesellschaftsunternehmung und demzusolge um den möglichen Einfluß auf diese. Die Berteilung der Anteile auf private und öffentliche Hände muß also ihrerseits in bezug auf die Folgen für die gesamte Ausstattung der Betriebe, in bezug auf die sachliche, die persönliche und die kreditmäßige, gewürdigt werden.

Als sachliche Ausstattung interessiert hier in erster Linie die Rapitalsbasis. Je breiter diese, um so besser ist es im allgemeinen für die Ersüllung der Betriebsaufgaben. Daß die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung (aus Betriebsüberschüssen) mit der Berselbständigung der Unternehmen wachsen, ist nach den schon erwähnten Sachverständigensäußerungen vor der Enquetekommission anzunehmen. Eine Ausgliederung von Betrieben aus der allgemeinen Staatsverwaltung, die rechtsliche Berselbständigung der Unternehmen, bringt weiter eine Trennung des Kredits der Unternehmung von dem des öffentlichen Anteilsbesitzers mit sich; das ist grundsählich gleich bei der ausschließlich öffentlichen Unternehmung in Privatrechtsform und bei der g.w. U. Diese Trennung kann für die Kapitalausstattung des bezüglichen Be-

triebes und damit für die Erfüllung der ihm gestellten Aufgaben freilich auch schädlich sein, dann nämlich, wenn der öffentliche Rredit groß, die Kurse der Staats= und Kommunalpapiere hoch (und ihr Markt gepflegt) sind. Das war in der Vorkriegszeit trot des damals unbefriedigenden Standes am Kommunalanleihemarkt im ganzen der Fall. Immerhin deutet die derzeit häufig beklagte Bersplitterung des Marktes doch auch auf die Frage hin, wer denn der Schuldner der im Betriebsausbauintereffe emittierten Papiere ift. Beift die Betriebs= aufgabe, wie es gerade auf dem für die g.w. U. wesentlichsten Bebiete in besonders startem Mage zutrifft, auf ein Busammengeben mehrerer öffentlicher Körperschaften hin, und ist die selbstschuldnerische Bürgschaft aller Beteiligten für die Betriebsschulden nicht erlangbar, muß bielmehr dafür ein besonderer "Haftungsberband" gegründet werden, so bleibt bielleicht schon nicht mehr so biel Rugen aus einer all= gemein gunftigen Lage des öffentlichen Rredits. Daß die öffentlichen Betriebe in Zeiten gesunkenen Staatskredits eine ungewöhnlich wichtige Stute für diefen find, fofern es zu einer fpeziellen Sicherung kommt, ist heute besonders offensichtlich, betrachtet man doch heute gern diese öffentlichen Betriebe als besonders wichtiges und wertvolles Aktivum im hinblid auf Rreditwünsche ihrer Eigner, insbesondere insoweit die mit einem berhältnismäßig stetigen Absat ausgestatteten Monopol= betriebe auf dem Gebiete der Berforgung in Frage kommen. Eine "Ausgliederung" der Betriebe kann also in Zeiten der Staatspapier= baisse Sicherung der noch berbleibenden leichteren Areditmöglichkeiten für die Betriebe bedeuten, unbermeidlicherweise dann allerdings auf Rosten der Befriedigung eines allgemeinen öffentlichen Rreditbedarfs. Natürlich kann die Ausgliederung mit einem Teilberkauf verbunden fein, der dem Betriebe felbst keine neuen Mittel zuführt, ihm fogar zunächst Möglichkeiten berschließt, aber biefer mehr markttechnisch als grundfählich interessante Fall mindert die Bedeutung der Ausgliede= rung für die künftige Finanzierung des Betriebes nicht. Erstere wird bon den zu gewinnenden Geldgebern um fo höher eingeschätt werden, je mehr eine Garantie dafür gegeben ist oder angenommen werden kann, daß eine angemessene Berzinsung zu beschaffender Gelder ge= sichert ift. Vermutlich wird das bei einer g.w. U. mehr der Fall sein als bei einer Unternehmung, deren Anteile alle in der öffentlichen Sand sind, obwohl gerade in Zeiten schlechten öffentlichen Rredits das fiskalische Interesse an Betriebsüberschüssen meift besonders groß sein wird. Für die Möglichkeiten der Betriebsfinanzierung ift aber nicht zulest wichtig, daß eine private Beteiligung und die aus ihr eher ge= gebene beffere "Fühlung" mit anerkannten Exponenten des Pribat= fapitals tatfächlich für beren gunftige Ginftellung zu Rreditplanen wichtig fein kann und fein wird. Richt felten ift bielleicht schon die Tatsache des "Mitmachens" führender Unternehmer für sich allein eine nicht zu unterschätende Empfehlung für den Rapital suchenden Betrieb. Wer dieses Argument ins Feld führt, darf freilich nicht ber= gessen, daß selbst eine problematische "moralische Ausfallbürgschaft" leicht dann wesentliche Auswirkungen im Kampfe zwischen erwerbs= wirtschaftlicher und ernster gegensätzlicher gemeinwirtschaftlicher Bielsetzung haben muß, wenn die Berzinsungsansprüche des mitbeteiligten Privatkapitals nicht den üblichen Erwartungen entsprechen. Immer= hin ift unter dem Gesichtswinkel der Förderung des Unternehmens beim Entweder Rapital zu marktmäßigen Bedingungen — oder gar keins — Oder nur teureres die Wahl des kleineren übels leicht. Auch im Sinblid auf den Willen zur Investition liegen die Dinge im allgemeinen günstiger beim a.w. U. als beim rein öffentlichen Unternehmen in Brivatrechtsform, denn bei letterem wird trot allem die größere Burückhaltung und Vorsicht, welche den verantwortlichen Männern der öffentlichen Wirtschaft im allgemeinen eigen sein muß (die als Bremse sicher häufig gut sein mag, aber nicht als Motor wirklich großer Brojekte), leicht entscheiden gegenüber dem Bormartswollen einer rührigen Betriebsleitung. Die Bedeutung dieses Moments ift freilich berschieden, je nach der Art der Betriebe, bzw. genauer, je nachdem, ob der= zeit grundlegende technische ober organisatorische Underungen auf den fraglichen Gebieten zu gewärtigen find oder nicht. Berade die neuere Entwicklung im Bereiche ber Versorgung mit Elektrizität und Gas hat gelehrt, daß es auch auf folchen Gebieten noch erhebliche Umwäl= zungen geben kann, bei benen man eine Zeitlang wohl geglaubt hatte, die Entwicklung vollziehe sich nunmehr nur noch in ruhigen und übersichtlichen Bahnen.

Im Hinblick auf die Verfügbarkeit der für einen Betriebsausbau crforderlichen Mittel ist ein Argument Leonis zugunsten der g.w. U. zu beachten, insbesondere, weil es den mit Investitionen gemeinhin und auf die Dauer auch wohl wieder mehr als jüngst vorsichtig vorgehenden öffentlichen Körperschaften im Falle seiner Richtigkeit sehr beachtlich sein muß: Da man auf den wichtigsten Gebieten der g.w. U. wesentlich auf die Obligationsausgabe als Mittel ber Finanzierung zurückgreifen könne, die Obligationen aber das Doppelte des Eigenkapitals betragen könnten und dieses wiederum nur gut zur Hälfte bei der Gebietskörperschaft zu liegen brauche, so könne man mit einem Sechstel des für öffentliche Regiebetriebe erforderzlichen Kapitalauswahds auskommen. Da die Obligationsausgabe nun aber auch jedem verselbständigten öffentlichen Betriebe grundsählich (freilich mit gewissen, teilweise schon erwähnten tatsächlichen Einschränkungen) möglich ist, hat das früher tatsächlich zutreffende Argument heute, insbesondere bei der Praxis der Gründung rein öffentlicher Betriebe in Privatrechtssorm den größten Teil seines Wertes verloren. Offentliche Schulden werden nur in Höhe der privaten Beteiligung vermieden.

Ein im allgemeinen weniger entschiedenes wirtschaftliches Wollen von noch zu verantwortenden Investitionen kann bei den Gebiets-körperschaften freilich mehr als kompensiert werden durch ein um so entschiedeneres politisches Wollen. Immerhin wird man dann aber zu fragen haben, ob damit auf die Dauer der Gebietskörperschaft selbst, vor allem aber der von dem Betrieb zu lösenden Aufgabe, gedient ist.

Daß die Möglichkeit der Kapitalausstattung auch für die "persön= liche Ausstattung" der in Rede stehenden Betriebe wesentlich ist, liegt nahe. hervorragende Betriebsleiter muffen entscheidenden Bert darauf legen, daß ihre Borichläge nicht mehr finanzielle Schwierigkeiten finden, als es in der allgemeinen Wirtschaftslage begründet ist. Noch wichtiger ift ihnen freilich weitestgehende Bewegungsfreiheit in der laufenden Geschäftsgebarung. Bertragliche Bergunftigungen für erft= flassige Rräfte sind auch bei rein öffentlichen Betrieben, insbesondere bei denen in Privatrechtsform, erreichbar zwecks Gewinnung derjenigen, auf die man große Erwartungen ftellt ... Süben wie drüben kann man auch — mehr als wirklich der Fall — die kündbare Anstellung und damit wenigstens in vielen Fällen die größere Energie sich sichern - wiederum wenigstens dann, wenn nicht der politische Wille einem ökonomischen Sandeln entgegensteht -: aber man muß doch anderer= seits damit rechnen, daß die bon seiten privater Beteiligter und ihrer Vertretung in die Geschäftspolitik hineingebrachte "kaufmännische Atmosphäre" eine andere Resonanzmöglichkeit und demzufolge auch ein freieres Arbeiten mit sich bringt als andernfalls. Könnte man in irgendeiner Beise auch im Falle des öffentlichen Betriebes in Privat= rechtsform für diese Atmosphäre erfolgreich forgen, dann bestünde kein Unterschied. Aber abgesehen davon, daß diese Boraussehung (vielleicht bon bornherein, mehr noch auf die Dauer) nicht einmal in bezug auf

bie Besetzung des Aufsichts- oder Berwaltungsrats erfüllt ist, erst recht also nicht in bezug auf die Geltendmachung eines privaten Interesses, entsteht doch die Frage, weshalb denn in diesem Falle nicht ruhig ein Teil der Sorge für die Beschaffung des zu investierenden Kapitals auf Private abgewälzt wird. Wie in bezug auf die Aussichten der Kapitals ausstattung ist auch hier die Gewichtigkeit der Argumente in concreto nicht immer gleich groß; je mehr eine reine Verwaltungsaufgabe gesgeben ist, desto geringer sind sie zu werten und umgekehrt. Im ganzen kommt es wohl weniger auf die Art des Vetriebes als auf seine momentane technische und organisatorische Lage an.

Auch in bezug auf die Grundboraussetzungen für Bereitstellung, Ein= ordnungsmöglichkeit und materielle Stellung der unter der Betriebs= leitung Tätigen kann ein Unterschied zwischen der g.w. U. einerseits und dem rein öffentlichen Betrieb in jeder Form bestehen. Der öffent= liche Betrieb in Privatrechtsform ist eben doch ein absolut öffentlicher Betrieb, nicht dagegen die g.w. U.; diese um so weniger, je mehr das "private Element" in ihr vertreten ist. Ob das ein Vorzug ist oder ein Nachteil, ist — da es sich ja in allen hier in Frage kommenden Fällen um eine lettlich politische Frage handelt — nur politisch zu beant= worten. Wirtschaftlich bedeutet eine Entfernung auch dieser Dinge von der Politik im allgemeinen einen Vorteil. Die darin liegende Gefahr für die Berfolgung gemeinwirtschaftlicher Ziele ift heute im allgemeinen beträchtlich durch die Tatsache herabgemindert, daß gerade hier die öffentliche Meinung immer ein entscheidendes Wort gelten machen kann und der Betrieb in vielen Fällen von der Einnahmeseite her an einer feindlichen Beurteilung der breiten Masse borbeizukommen bersuchen muß. Je mehr das Arbeits= und Angestelltenverhältnis einen einheit= lichen Zug durch den kollektiven Arbeitsvertrag bekommt, und je ftarker ferner die Rapitalintensität des Betriebes herbortritt, um so geringer werden freilich die Unterschiede in bezug auf die Arbeiter und Ange= stellte betreffenden Grundboraussehungen des Arbeitens.

Da die vermutliche Betriebsausstattung nur ob ihres Einflusses auf die Wirkungskraft des Betriebes interessiert, kann schließlich eine Ausstattung nicht übersehen werden, die zwar wenig "greisbar" ist, aber dennoch sehr wesentlich sein kann: das Bertrauen, welches man dem öffentlichen Betrieb in dieser oder jener Form entgegendringt. Konkret zeigt sich das in den verschiedensten Richtungen und mit im Einzelfall sehr unterschiedlichen Wirkungen. Auch hier ist schließlich das Problem,

ob die positiven oder die negativen Möglichkeiten verwirklicht sind. Gegenüber dem rein öffentlichen Betrieb jeder Form bedeutet ein Busammengehen des öffentlichen mit dem privaten Rapital in bezug auf die Beschaffung von Kredit je nach dem Stande des öffentlichen Kredits und je nach der konkreten öffentlichen Schuldnerschaft einen Borzug oder eine Benachteiligung, im Augenblick wohl mehr das lettere. Das ift schon hervorgehoben worden. Auch die Wertung des Betriebes als Kontrahent — wenn auch vielleicht nicht in gleichem Mage als Verhandlungsgegner — kann durch sie beeinflußt sein, mögen auch kaum wesentliche Unterschiede zwischen g.w. U. und öffentlichen Betrieben in Privatrechtsform bestehen. Auf der anderen Seite ist häufig betont, daß das g.w. U. im Berkehr mit Behörden oder bei der Beurteilung durch die Offentlichkeit wesentlich dabon zehren kann, daß es auf die (quantitativ meift überragende) öffentliche Beteiligung verweisen könne. Da wo an einem ursprünglich privaten Unternehmen erft hinterher die Gebietskörperschaften beteiligt werden, zeigt sich nicht selten be= fonders deutlich der "moralische Schut", welcher in der öffentlichen Beteiligung für das Privatkapital liegt oder liegen kann. Immerhin wird man diese Schutmöglichkeit nicht überschäten durfen, sie gilt uneingeschränkt gegenüber anderen öffentlichen Körperschaften nur solange, als die bezüglichen Verwaltungsstellen nicht enttäuscht oder bon der öffentlichen Meinung beeinflußt werden, und gegenüber der großen Öffentlichkeit nur solange, als insbesondere aus der Tarispolitik oder vielleicht auch aus der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses heraus keine "Aufbringung ber öffentlichen Meinung" erfolgt. Das gegenüber der Erwerbswirtschaft im allgemeinen größere Bedürfnis der öffentlichen Berwaltung nach Bermeidung von Auffehen und unangenehmer Dis= kussion drängt gegebenenfalls die Behörden dahin, bei den Verhand= lungen mit g.w. U. nunmehr zurückhaltender oder mißtrauischer zu sein. Sind die für das ganze Werk wichtigsten Dinge des Ausbaus unter Dach und Fach gebracht, so ift das sicher weniger bedeutsam, immer= hin muß eine Atmosphäre des Mißtrauens in jedem Falle höchst un= erwünscht sein. Das perfönliche Ansehen der öffentlichen Delegierten im g.w. U. kann den meiften Gefahren der fraglichen Art begegnen, eine absolute Sicherung stellt es, namentlich in politisch bewegten Beiten, aber nicht bar. Db unter bem Gefichtswinkel bes nötigen "Bertrauenskapitals" die g.w. U. die beste Unternehmungsform ist, wird daher kaum allgemein gesagt werden können; allgemein kommt es auf die Zeit und den einzelnen Fall an, speziell auf die Personen, welche um Vertrauen werben oder Mißtrauen verbreiten.

Betriebliche Zielsetzung und Ausstattung als Auswirkung der Unternehmungsform sind ihrerseits wesentlich für die schließlich bei der grundfätlichen Würdigung der g.w. U. entscheidende laufende betrieb= liche **Birkungsmöglichkeit.** Immerhin sind für diese noch andere Momente maggebend, folche nämlich, denen man gerade durch die Berbindung privatwirtschaftlicher mit staatlicher Beteiligung am gleichen Gefellschaftsunternehmen Rechnung tragen will. Möglichste Befreiung bon Ctatismus sowie bon Bürokratismus und Instanzenzug, tunlichste Heraushebung der Betriebe aus der politischen Sphäre sind die bezüglichen schlagwortmäßigen Postulate. Zum Teil knüpfen sie an die jüngste Entwicklung der Dinge an, zum Teil handelt es sich um Forderungen, welche ichon in der Borkriegszeit anerkannt waren. Das betont Sugo Lindemann besonders: Schon lange bor dem Rriege fei bon den Unhängern des Munizipalsozialismus die große Schwerfälligkeit und Umständlichkeit in der Organisation der kommunalen Betriebe wieder und wieder hervorgehoben worden, und eine lange Lifte bon Einwänden, schon in früheren Sahrzehnten veriodisch, sei nach der Revolution wieder geltend gemacht worden, "stets, als ob sie eine neue Entdedung wären"28. Die hier zu stellende Frage ist, ob die g.w. U. besser oder schlechter über die "lange Lifte von Einwänden" hinweghilft als die beiden anderen Wege zur überwindung der eben gekennzeichneten Sauptmängel des alten Regiebetriebes.

Bei der etatmäßigen Bindung handelt es sich formell darum, daß die mehr oder minder weit detaillierten einzelnen Einnahmen und Ausgaben in bezug auf Existenz und Höhe eine ziemliche Zeit der Beginn des Betriebsjahres festgelegt werden, materiell (im Gegensatzur allgemeinen Berwaltung) nicht so sehr um eine Bindung im einzelnen, sondern um die Sicherung des veranschlagten und damit gewollten gesamten Betriebsergebnisses. Aus der ganzen Atmosphäre der Fiskalwirtschaft mit ihrer nur mechanischen Berbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben ergibt sich leicht, daß die formelle Seite der Dinge sast immer stark in den Bordergrund gedrängt wurde, und daß man im allgemeinen mehr in diesen formellen Dingen lebte und dachte als in den ihnen zugrunde liegenden letzten Zielen. Mit der Lockerung der

<sup>28</sup> a. a. D. S. 909f.

formalen Bindung, angefangen bei Etatsbermerken, welche eine gegenseitige Bedingtheit bon Ginnahmen und Ausgaben schaffen, bis zum "berbesserten Regiebetrieb" (Mulert), war die materielle Bindung natürlich nicht beseitigt. Die Aufhebung ber formellen Bindung war eben nur erreichbar auf Grund der Zusicherung, man werde bei geringerer Bindung, insbesondere bei boller Freiheit in bezug auf die Erledigung der einzelnen Geschäftsborfälle, mindeftens dasselbe Betriebsergebnis herauswirtschaften. Der verbefferte Regie= ebenso wie der öffentliche Betrieb in Privatrechtsform bedeuten daher in bezug auf die etatmäßige Bindung an sich durchaus die Möglichkeit eines gleichen betrieblichen Fortschrittes wie die g.w. U. Dies freilich nur unter der Voraussetzung, daß man einem Betrieb gegenüber, welchen man nach wie vor absolut und allein in der Hand hat, auch tatsächlich bom "Etatsgeist" abläßt, der insgesamt in der öffentlichen Berwal= tung herrscht. In bezug auf die materielle Bindung wird immer wenigftens für den Fall ein Unterschied bleiben, daß man aus dem Betrieb mehr als Zuschuß für die gesamte öffentliche Wirtschaft herausholen will, als dieser aus sich heraus angeboten hat. Gerade die Tatsache, daß wichtige öffentliche Unternehmen eine monopolähnliche Stellung innehaben, unterstreicht noch das doch gegenüber rein privaten Betrieben andere Verhältnis, welches zwischen ihnen und ihren Eigentümern besteht. Auch da, wo es sich um Betriebe mit gemeinnütiger Aufgabestellung handelt, erwartet man durchweg entschieden ein bestimmtes Betriebs= und Ausschüttungsergebnis, ist nicht so passiv und konjunkturergeben eingestellt wie der private Aktionär. Bringt die g.w. U. in diefer Beziehung eine Underung, fei es auch nur durch Borforge für eine "Ausschüttungsgarantie" mit hilfe allmählich an= zusammelnder Reserven, so ist sie den beiden anderen Möglichkeiten gegenüber ein wirtschaftlicher Fortschritt, andernfalls dagegen nicht.

Die Heraushebung des Betriebes aus Bürokratismus und Instanzenzug kann an sich ebenfalls auf jedem der drei Resormwege erreicht werden, durch Berbesserung des Regiebetriebes, lediglich durch Wahl einer Privatrechtssorm, schließlich durch Gemeinschaftsunternehmen von Privatz und Staatskapital. Welcher Weg am meisten Ersolge verzspricht, ist nur zu beantworten, wenn über die schlagwortähnliche Vormulierung hinaus konkret gezeigt wird, was denn verbessert werden soll und kann. Versteht man unter Bürokratismus nur eine mehr oder minder schematisierte, starre und daher leicht auch erstarrende Bez

triebsorganisation, so wird man die Berbesserungsmöglichkeiten nur durch Wahl einer anderen Unternehmungsform überhaupt kaum hoch einschäten durfen. Ginen burofratifierten Arbeitsgang findet man durchaus nicht nur im Rahmen der öffentlichen, sondern auch in dem großer privater Berwaltung. Das berechtigt aber mindestens zur Bermutung, daß für diese Seite der Dinge die derzeitige Betriebsaufgabe und — damit in weitem Umfange zusammenhängend — der Betriebs= umfang in erfter Linie entscheidend find. Buzeiten eines relativen Stillstandes der technischen Entwicklung fehlt daher gerade bei den hier vor allem interessierenden monopolistischen großen Bersorgungs= betrieben der von draußen kommende Anstoß zur ständigen Anpassung und Umstellung der Betriebsorganisation. Um so wichtiger ift es also in diesem Falle, daß auf dem noch "offenbleibenden" Gebiet des Gin= kaufs immer wieder für frisches Blut gesorgt wird. Das sett aber weniger eine gang andere Unternehmungsform boraus wie eine Berselbständigung überhaupt.

Bei einer engen Grenze für die betriebliche Entbürokratisierung ist es so besonders wichtig, ob die zweite, sich im Berkehr mit den Abnehmern leicht zeigende burokratische Behandlung der Dinge auf dem einen oder anderen Bege beffer übermunden werden kann. Diefe Seite des Burokratismus zeigt befonders, wie alle die dem alten Regiebetrieb mit Recht nachgesagten Mängel vielfach zusammenwirken: Bürokratismus, Inftanzenzug und politische Behandlung der Dinge. Sieht man als Rennzeichen des "äußeren Burofratismus" die fchematische Verhandlungsmethode und die Schwierigkeit oder Unmöglich= keit an, sich differenzierend dem einzelnen Fall anzupassen, so muß man diejenige Organisationsform als die zwedmäßigste bezeichnen, welche möglichst wenigen Stellen weitgehende Freiheit läßt, von ihnen aber einen um fo entschiedeneren Nachweis des Gesamterfolges ihres Sandelns verlangt. Die Rotwendigkeit einer solchen Organisation ist nicht überall gleich groß, bon Betriebsart zu Betriebsart und bon Beit zu Beit bestehen oft erhebliche Unterschiede. Auf dem Gebiete der Bafferversorgung liegen die Dinge anders als auf dem der Gas- oder erst recht der Elektrizitätsbersorgung. Je mehr das Ziel ist, neben dem Saushalts= und dem öffentlichen auch den gewerblichen Konsumenten zu bekommen, und da wieder insbesondere auch Grogabnehmer oder Abnehmer, die überhaupt nur zu gewinnen sind, wenn man ihnen Bor= zugspreise macht, um so wichtiger wird die "diskrete" und differen=

zierende materielle Behandlung der Abnehmerschaft. Jede materielle Differenzierung widerstrebt aber der in erster Linie auf gleichmäßige Behandlung aller eingestellten politischen und Berwaltungsmentalität. Beiter berlangt fie wirtschaftliches Ginfühlungsbermögen, damit man eben nicht mehr Konzessionen macht als notwendig, um überhaupt den zusählichen Abnehmer zu gewinnen. Nicht zulett kommt es darauf an, daß die einzelne Konzession nicht überall bekannt wird und damit das ganze Shitem zerftort. Somit muß auch dafür Sicherheit geschaffen werden, daß es entgegen dem, mas in der die Feinheiten wohlüber= legter Tarifpolitik meist gar nicht oder kaum genügend würdigenden breiten Öffentlichkeit in aller Regel absolut verdammt werden wird, auch einmal möglich wird, unter die Tarife zu gehen, welche den beteiligten öffentlichen Körperschaften selbst eingeräumt sind. Auch in= soweit ist die freie Stellung der Betriebsleitung wesentlich, als sie ihr die Möglichkeit verschafft, ihren Führungsaufgaben beim Ausbau eines Unternehmens mehr gerecht zu werden, ganz abgesehen davon, daß die Möglichkeit der Realisation und deren Kosten oft genug von der Heimlichkeit und der Entschlossenheit des Vorgehens abhängen. Je mehr Instanzen angegangen werden müssen, um so nachteiliger ist das gemeinhin für die Beweglichkeit des Betriebes. Je mehr die Entpolitisierung und die Ausgliederung aus der öffentlichen Birtichaft erfolgt, um fo besser steht es im allgemeinen um die wirtschaftliche Leistungsmöglich= keit des Betriebes. Mag auch der öffentliche Betrieb in Privatrechts= form tatfächlich bislang in vielen Fällen dieselbe Verselbständigung gebracht haben, die gelegentlich starke politische Kritik, welche an ihm geübt wird, zeigt aber wohl wenigstens, daß es — immer wieder rein wirtschaftlich gesehen - zwedmäßig sein muß, Sicherung gegen eine politisch orientierte Betriebsführung zu schaffen.

Mit dieser Schlußfolgerung ift aber wieder auf die entscheidende Frage hingewiesen. Wie alle öffentlichen Einrichtungen müssen auch die öffentlichen Betriebe als eins der Mittel angesehen werden, die in den Dienst der gesamten Staatspolitik gestellt werden sollen. Bei der Notwendigkeit einer einheitlichen Linie in der gesamten Politik, der "Unmöglichkeit", Betriebe, auf die man einen Einfluß hat, oder deren Eigentum einer Gebietskörperschaft zusteht, andere Ziele verfolgen zu lassen, als sie für die Staatspolitik schlechtweg gelten sollen, kann man im allgemeinen keine Betriebspolitik im Kampfe gegen die Staatspolitik dulden. Das hindert nicht anzuerkennen, daß es eine gegen

parteipolitische Ginflüsse schwache Verwaltung als bequem empfinden, ja, daß es auch einmal im Gesamtinteresse gelegen sein kann, wenn man bon Berwaltungsseite her auf die Selbständigkeit der Betriebe oder auf die Tatsache zu verweisen in der Lage ist, daß man erst über den Aufsichtsrat oder die Generalversammlung hinweg, die man nicht allein beherrsche, das, was politisch gewünscht wird, durchseten könne. So sehr man die prinzipielle Seite der Dinge in den Vordergrund stellen muß, so kann man doch andererseits nicht übersehen, daß es eben nicht nur auf die politische allgemeine Zielsetzung, sondern daß es häufig genug auch wesentlich darauf ankommt, ein Hineinregieren in alle Einzelheiten zu verhindern, welches nur allzu leicht die Freude an der führenden Arbeit und die Initiative mindert, noch mehr aber die klare Linienführung beeinträchtigen muß. Hugo Lindemann meinte bor einiger Zeit29: "Heute behnt sich die parteipolitische Sphäre ins Unbegrenzte aus; fast könnte man sagen, daß selbst der Bau eines Abmäfferungskanals unter politischen Gesichtspunkten behandelt wird." Das ist aber für die hier zur Diskussion stehende Frage wichtig. Auch wer der Ansicht ist, daß ein parteipolitisches Hineinsprechen in die kleinsten Dinge sich schließlich selbst totlaufen muß, um so eher, je mehr gesamter Unternehmungsbereich und politischer Bereich auseinander= fallen, wird doch derzeit nicht nur eine betriebliche, sondern auch eine "größere politische" Bewegungsfreiheit als zwedmäßig für die Leitung der in Frage stehenden Betriebe bezeichnen muffen. Diese wird aber, wenigstens bei der Identität von politischem und Betriebsbereich, wohl mehr durch die g.w. U. als durch jede Art öffentlichen Alleinbesites gewährleiftet. Unter dem Gefichtswinkel der Gefamtpolitik kommt es in erfter Linie darauf an, ob bei aller Entpolitisierung im einzelnen eine politische Einflugnahme auf die Richtlinien der Betriebsführung möglich ift oder nicht, soweit darüber überhaupt die Unternehmungs= form oder die verteilte Beteiligung dauernd entscheiden. Dies wie die Frage des Vorhandenseins und des Einflusses des kaufmännischen Geistes im Rahmen der g.w. U. im Vergleich mit den anderen Reform= möglichkeiten wird im Zusammenhang mit den Magnahmen zur Siche= rung des öffentlichen Ginflusses noch zu untersuchen sein.

Edpriften 176. I. 24

<sup>29</sup> a. a. D. S. 918.

## 4. Maßnahmen zur Sicherung des öffentlichen Einflusses im Rahmen der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

Die Maßnahmen zur Wahrung des öffentlichen Interesses durch die g.w. U. betreffen entweder die Sicherung des öffentlichen Einflusses auf die Preise und die sonstige Betriebspolitik oder die Gewinnversteilung oder endlich die Liquidation bzw. die Übernahme des Betriebes. Für eine grundsätzliche Würdigung der g.w. U. sind offensichtlich Vorskehrungen der erstbezeichneten Art am wichtigsten.

Bei der Idealkonkurrenz zwischen öffentlichen und g.w. U. intereffiert vor allem, ob und in welcher Art die Betriebstarife einer öffentlichen Bindung unterliegen oder nicht. Gin Bedürfnis nach einer folchen Bindung tritt da am ehesten hervor, wo der öffentliche Einfluß auf die Berwaltung schon in der Gegenwart nicht genügt oder wo für die Zukunft eine bezügliche Befürchtung besteht, aber auch da, wo man von vornherein für alle Fälle eine Sicherung dagegen schaffen will, daß die öffentlichen Delegierten in dem Gefellschaftsorgan nicht so handeln, wie es vom Parlament gewollt wird. Die Möglichkeit eines Borbehalts der Tarifgenehmigung und dessen Reichweite sind in erster Linie durch die Berhandlungsposition der öffentlichen Körperschaft bestimmt. Hat diese das private Kapital "in der Hand", so kann man ungewöhnlich viel erreichen. Braucht man anderseits dringend die Hilfe dieses Privat= kapitals, so wird man ihm gelegentlich sogar ausdrücklich Tarife garan= tieren muffen, durch welche "die Geftehungskoften einschließlich der erforderlichen Abschreibungen und Rücklagen gedeckt werden, der tatsäch= liche Aufwand für Verzinsung und Tilgung des Anleihe= und Betriebs= kapitals gesichert ist und eine jährliche Verzinsung von wenigstens ... erzielt wird"30, oder wenigstens zuzugestehen, daß notfalls eine Tarif= erhöhung genehmigt wird. Karding hält es im ganzen für ausgeschlossen, Tarife aufrechtzuerhalten, welche die Interessen der privaten Beteiligten mißachteten; das Privatkapital habe Mittel und Wege genug, seine Interessen durchzuseten. Wo es sich um Betriebe handelt, welche bislang ichon wefentliche öffentliche Einnahmequellen darftellten, icheint jedenfalls an sich schon eine gewisse Berginsungsgarantie gegeben zu fein, aber gerade bei der neueren politischen Entwicklung dürfte dem

<sup>30</sup> Berliner Kraft= und Licht=AC.

pribaten Kapital in einer solchen Garantie heute in der Regel kein bestriedigender Anreiz mehr gegeben sein mitzutun, insbesondere dann nicht, wenn für die öffentliche Körperschaft eine vorweg zu zahlende Sonderabgabe statutarisch sestgelegt ist. Im übrigen provoziert jeder vertragliche Hinweis auf die Gestehungskosten geradezu das Streben jeder ernstlich um ihren Einfluß besorgten Partei, bei der laufenden Betriedsführung mitzukontrollieren, möglichst entschend mitzussprechen.

Für eine Einwirkung auf die laufende Geschäftsbetätigung stehen an sich zwei Wege offen: ein Widerspruchsrecht gegen Beschlüsse der Organe der g.w. U. oder Beteiligung des öffentlichen Kapitals an der Verwal= tung. Mag es auch zunächst so scheinen, als ob ein Betorecht für die Wahrung des öffentlichen Interesses das wichtigere Mittel sei, so ist es doch tatfächlich auch dann anders, wenn der öffentliche Einfluß in der Berwaltung zahlenmäßig nicht überwiegt. Mit Einsprüchen kann man eben nur negativ, hemmend, nicht dagegen wesentlich positiv, fördernd wirken. Überdies wird ein öffentliches Betorecht entweder nur aus einer Zwangslage des Privatkapitals oder von diesem nur dann hingenommen werden, wenn ihm die Garantie einer angemessenen Berzinsung des Rapitals gewährt wird. Somit ift das schon bon Freund propagierte Widerspruchsrecht bei näherem Zusehen doch einigermaßen problematisch. Seine Anwendung bei den Hamburger Elektrizitäts= werken (HEB.) und bei der Hamburger Hochbahn, bei denen übrigens das öffentliche Rapital sowieso schon durch Aktienbesit und Aufsichts= ratsbeschickung eine günftige Position hat, ist häufig betont worden. Wo eine andere Verteilung der Anteile und Aufsichtsratssiße zwischen öffentlichem und privatem Kapital vorliegt als bei den eben bezeichneten g.w. U., kann ein Betorecht allerdings wesentliche Stupe für die öffentliche Minorität sein, ihr tatfächlich Möglichkeiten der Majorifierung in die Sand spielen. In den beiden Samburger Fällen entscheidet über einen Einspruch der Gesellschaft gegen das Beto des Bertreters der öffentlichen Interessen der Senat "unter Ausschluß des Rechtsweges nach vorheriger Anhörung der Gesellschaft".

Bezüglich der Möglichkeit, auf dem Wege über die Organe der Gesfellschaft und auf Grund der handelsrechtlichen Bestimmungen den öffentlichen Einfluß auf die g.w. U. sicherzustellen, besteht seit Jahr und Tag ein Streit darüber, ob die bezüglichen handelsrechtlichen Bestimmungen genügen. Bei Juristen und Wirtschaftlern gehen die Meis

nungen auch heute noch auseinander. In einer neueren Untersuchung von Arthur Bergmann über Ginflugnahme öffentlicher Körperschaften auf den Aufsichtsrat31 wird die Meinung vertreten, nur öffentlich= rechtliche Bestimmungen könnten auf dem fraglichen Gebiete die öffentlichen Interessen wahren, bisher habe die a.w. U. für die Einflußnahme der öffentlichen Körperschaft auf die Berwaltung von Erwerbsgesell= schaften keine geeignete Rechtsform gefunden (S. 129). Auch im Handbuch der öffentlichen Wirtschaft wird entschieden die rechtliche Sicherung eines hinreichenden Verwaltungseinfluffes für die UG. wie für die G.m.b.H. bermißt und als noch notwendig bezeichnet32. Berücksichtigt man demgegenüber die in früherem Zusammenhang gewürdigte überlegenheit der erwerbswirtschaftlichen vor der öffentlichen Zielsetzung und dazu die große Bedeutung der Persönlichkeit in allen Fällen wirtschaftlicher Betätigung, bedenkt endlich, daß schließlich ein freier bertraglicher Zusammenschluß zwischen öffentlichem und privatem Kapital als Ausgangspunkt aller generellen überlegung genommen werden muß, so wird man die Frage der rechtlichen Möglichkeiten kaum als so wichtig ansehen können, wie das vielfach der Fall ift.

Daß die Wahl zwischen der mehr Bewegungsmöglichkeit laffenden G.m.b.H.=Form und der für die Heranziehung des privaten Kapitals im allgemeinen geeigneteren Form der AG. nicht ein für allemal gleich sein kann, liegt nahe. Die bei der G.m.b.S. gegebene Möglichkeit, bin= dend durch die Satung für eine entsprechende öffentliche Bertretung in der "oberften Leitung", insbesondere im Aufsichtsrat zu sorgen, wird wohl nicht felten überschätt. Sie ift nur da von entscheidender Bedeutung, wo weder auf Grund einer genügend großen Beteiligung noch auf Grund einer anderen Machtposition sowieso schon der Wille der beteiligten Gebietskörperschaften respektiert werden muß. Daher hilft eine statutarisch festgelegte oder eine vereinbarte Präsentation von Kandidaten über die formalrechtliche Lücke in den praktisch wichtigsten Fällen hinweg. Man kann Schmelcher33 zustimmen, der unter Hinweis auf die Ablehnung des alten Freundschen Vorschlages einer besonderen gesetzlichen Regelung die Aktiengesellschaft als die geeignetste Unternehmungsform empfiehlt, da fie "nicht nur die größten Möglichkeiten bietet, den öffentlichen und privaten Einfluß gegeneinander abzu=

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Marburg 1929.

<sup>32</sup> Bgl. insbes. S. 422f.

<sup>33</sup> a. a. D. S. 846.

grenzen, sondern auch wegen der strengen gesetzlichen Bestimmungen über Bilanzaufstellung, Generalbersammlung usw. am geeignetsten ist".

Tatsächlich liegen die Dinge so, daß von den 474 preußischen g.w. U., welche Delius für sein Reserat berücksichtigte, 217 G.m. b. H., 200 UG. und 57 Gesellschaftssormen anderer Art mit Einschluß der Genossenschaften waren. Die zahlenmäßige überlegenheit der G.m. b. H. darf man aber nicht überschätzen, denn sie rührt vor allem aus ihrem überwiegen bei den kleineren Betrieben her.

Delius lehnt ein Sonderrecht ab, weil ein so bedingtes Schema die gebietskörperschaftliche Bewegungsmöglichkeit einschränke.

Die Sicherung des öffentlichen Einflusses auf die Führung der g.w. U. beginnt in der Regel grundlegend auf dem Gebiete der Geltendmachung eines Einflusses in der Generalversammlung. Der Deutsche Städtetag empfiehlt seinen Mitgliedern ausdrücklich, auf eine qualifizierte Mehrsheit bedacht zu sein. Diese ist denn auch nach Delius bei 66,8% der Unternehmungen erreicht.

Auf Grund der amtlichen Statistik ergibt sich, daß 1925 1007 Wirtschaftseinheiten mit 301053 beschäftigten Personen als g.w. U. sestgestellt werden konnten, und daß bei 624 mit 228758 beschäftigten Personen mehr als die Hälfte des Geschäftskapitals in der öffentlichen Hand war<sup>34</sup>. Geht man nicht von der Zahl der Unternehmen, sondern von der in ihnen beschäftigten Personen aus, so wäre mithin in über drei Biertel des Bereiches der g.w. U. eine öffentliche Mehrheit für die Generalversammlung vorhanden.

Freilich ist diese Statistik für unsere Zwecke nicht ohne weiteres brauchsbar, da sie, wie wiederholt betont, auch diejenigen Unternehmen umsaßt, bei denen das gesamte Kapital als "Beteiligung" in der öffentlichen Hand ist. Dennoch wird man aus den Zifsern das Streben nach einer öffentlichen Majorität herauslesen dürsen. Gelegentlich geht die öffentliche Mehrheit so weit, daß sie 85 oder 90 % beträgt, so etwa bei der Franksurter Gasgesellsschaft und bei der überlandzentrale Pommern.

Nur dann nütt freilich der öffentliche Besitz von mehr als der Hälfte oder mehr als zwei Dritteln der Anteile, wenn er in sich nicht gespalten ist und keine Berbindung eines Teils des öffentlichen Kapitals mit dem privaten stattsindet, um den restlichen öffentlichen Aktienbesitz zu majorissieren. Der letztere Fall liegt da durchaus nicht außerhalb der praktischen Möglichkeiten, wo Beteiligungs und Abnehmerinteresse, etwa von beteiligten Kommunen, kollidieren. Mag das auch in der Generals versammlung weniger zur Geltung kommen als in dem von der Genes

<sup>34</sup> Stat. Jahrb. f. d. D. R. 1930. S. 101.

ralversammlung einer AG. zu wählenden Aufsichtsrat, so ist doch in den Mehrheitsverhältnissen der ersten der Grund gelegt.

Die Sicherung der öffentlichen Entscheidung braucht ebensowenig wie im rein privaten Erwerbsleben mit Hilfe einer überwiegenden Kapitalsbeteiligung erzielt zu sein. Auch auf dem Gebiete der g.w. U. gibt es das Mittel der Sonderaktien mit mehrsachem Stimmrecht.

So gab es bei den HEW. 1931 neben 88 Millionen Stammaktien 1 Million Borzugsaktien. Diese befanden sich sämtlich in Händen des hamburgischen Staates; sie waren mit 40 sachem Stimmrecht ausgestattet.

Die Abertragung solcher stets auf Namen lautenden Borzugsaktien ist natürlich erschwert, insbesondere von der Zustimmung des Aussichtsrates abhängig gemacht, die ihrerseits eine Dreiviertelmajorität ersordert.

Das schon gesetzlich gegebene, aber auch statutarisch festgelegte Ersfordernis einer getrennten qualifizierten Majorität für die berschiebenen Kategorien von Aktien zwecks Beschlußfassung über eine Kapitalserhöhung ist ebenfalls ein wesentliches Sicherungsmittel, um den öffentslichen Einfluß auf die Dauer zu sichern.

Bei den HEW. kommt hinzu, daß die Finanzdeputation im Falle der Kapitalsänderung ebenso wie in einer Reihe anderer Fälle: sonstige Anderungen des Gesellschaftsvertrages, Obligationenausgabe, sogar ein Genehmigungsrecht für Generalversammlungsbeschlüsse hat.

Bei der Hamburger Hochbahn bestehen zwei Arten von Anteilen, As und B-Aktien. Letztere lauten auf den Namen des hamburgischen Staates. Minsbestens die Hälfte des Aktienkapitals soll dort stets in B-Aktien des Hamsburgischen Staates bestehen.

Bei der Mai 1931 gegründeten Berliner Araft- und Licht-AG. mit einem Kapital von 240 Millionen HM. entfallen 160 Millionen auf private Aftien (Gruppe A), 80 Millionen auf die öffentlichen (Gruppe B). Lettere sind Namensaktien und mit doppeltem Stimmrecht ausgestattet, so daß die drei öffentlichen Beteiligten zusammen über die Hälfte der überhaupt vorshandenen Stimmen verfügen.

Von besonderer Bedeutung kann eine Vorsorge für den Fall sein, daß bei zersplittertem öffentlichen Anteilsbesitz ein Teil der Gebiets= körperschaften seinen Besitz beräußern will oder muß.

Für das MBE., dessen Aktienkapital überwiegend und dessen sämtliche Namensaktien im Besitze von Kommunalverbänden, Provinzen, Preußens und des Reiches sind, und bei dem der Anteil des privaten Kapitals auf 30—40 % geschätzt wird, wurde 1929 eine besondere Aufnahmegruppe in Form einer G. m. b. H. gegründet. Bei den erst 1930 gemischtwirtschaftlich gewordenen Neckarwerken AG., Exlingen, sind 50 % und zwei Aktien seitens

der "Gesfürel" gepoolt, besonders, um die Rechte des Bezirksverbandes an der Berwaltung sicherzustellen. Diesem wurde der für die Beteiligung ersforderliche Kapitalbetrag von der bezeichneten Gesellschaft in Form eines langsriftigen Darlehens zur Berfügung gestellt.

Wenn die Gesellschafterversammlung schon allgemein mehr mittel= bare als unmittelbare Bedeutung für Zielsetzung und Betätigung der Unternehmung hat, so gilt das erft recht auf dem Gebiete der g.w. U. mit ihrem weit über den Durchschnitt konzentrierten Anteilsbesit. Sier kommt es vor allem auf die mittelbar oder unmittelbar von der Ge= sellschaftsversammlung gewählten sonstigen Organe der Gesellschaft an, auf Auffichterat und Borftand. Die häufig festzustellende entscheidende Beeinflussung der Unternehmungsgeschicke durch den Aufsichtsrat, die "Schlüsselstellung für die Gesellschaft", hat, wie Bugmann schon 1922 in einer Studie über die Rechtsstellung der g.w. U. unter besonderer Berücksichtigung der Großhamburger Elektrizitätswirtschaft feststellte, bei dem g.w. U. ein ganz ausgesprochenes Gepräge angenommen. "Der Vorstand hat nach Generalanweisungen des Aufsichtsrates zu arbeiten, leistet jedoch seine technische und kaufmännische Arbeit selbständig. Das Gemeinwesen hat durch diese Art der Organisation die Möglichkeit, durch den Aufsichtsrat entscheidenden Einfluß auf alle Fragen der Ber= waltung zu bekommen. Sein Ziel ist daher, wie die Hamburger g.w. U. zeigen, möglichst viel Aufsichtsratsstellen zu bekommen." Mag man auch hier bei einer Verallgemeinerung nie die entscheidende Bedeutung der Einzelpersönlichkeit aus dem Auge verlieren dürfen, so darf man doch wohl im ganzen von einer wirklichen überordnung des Aufsichtsrats über den Borstand sprechen, in dem g.w. U. um so mehr, als ja im Aufsichtsrat allein das Kompromiß zwischen öffentlichen und erwerbs= wirtschaftlichen Interessen geschlossen und in Richtlinien dem Borstand vorgeschrieben werden kann. Je mehr mit einem Konflikt von öffent= licher und rein betrieblicher Zielsetzung gerechnet werden muß, um fo wichtiger wird daher die Verteilung der Aufsichtsratssitze zwischen öffentlichem und privatem Rapital insbesondere, weil in Ausschüsse des Auffichtsrats der Schwerpunkt der Arbeit verlegt werden kann.

Die zahlenmäßige überlegenheit nütt freilich dann nicht, wenn man "die Oberbürgermeister unter Druck halten kann" mit der in der Lust liegenden Drohung, daß Industriewerke verlegt würden, wenn sie opponierten 35. Für

<sup>35</sup> Borwärts v. 29. März 1928.

diesen Fall würde Wiedenselds Ansicht36: "Daran ist kein Zweisel, daß die allgemeinen Interessen sich hier mit nachteiliger Wucht gegenüber dem prisvaten Gewinninteresse zur Geltung bringen können" — doch nicht ganz haltsbar sein.

Die öffentliche Einflußnahme auf die Gestaltung des Aussichtsrates geht entweder nur über die Generalversammlung oder aber auch über statutarische oder sonst ausbedungene Rechte. Daß für eine statutarische Sicherung des öffentlichen Einflusses die Rechtsbestimmungen für die G.m.b.H. mehr Möglichkeiten bieten als für die AG., ist schon gesagt worden. Bei der G.m.b.H. ist es insbesondere möglich, die Inhaber bestimmter Amter als ex officio dem Aussichtsrat angehörig zu bezeichenen. Denselben Zweck kann man praktisch freilich auch im Rahmen der AG. erreichen, wie insbesondere das Hamburger Beispiel zeigt; doch ist das gelegentlich entschieden bestritten, so z. B. im Handbuch der öffentslichen Wirtschaft (S. 408).

Für die HEW. ist satungsgemäß festgelegt, daß der hamburgische Staat das von der Finanzdeputation auszuübende Recht hat, neben einem Bertreter der öffentlichen Interessen 5 von den 10 Aufsichtsratsmitgliedern "vorzuschlagen". Ahnlich ist es bei der Hochbahn-UG. Der hamburgische Senat bestimmt dort weiterhin jährlich aus der Reihe der Aussichtsratsmitglieder den Borsitzenden des Aussichtsrats, der in ihm bei Stimmengleichheit den Aussichlag gibt, der darüber hinaus, wie auch sonst, sehr wesentlich für die gesamte Tätigkeit und den Einsluß des Aussichtsrats auf den Borstand ist.

Die Stellung des Vorsitzenden durch die öffentliche Hand ift durchaus nicht Regel ohne Ausnahme, beim größten g.w. U., dem RWE., liegt der Vorsitz in privater Hand, wogegen von den 9 Mitgliedern des Ausschusses & Vertreter öffentlicher Interessen sind. Dieser engere und in erster Linie entscheidende Ausschuß ist im Grunde der eigentliche Aufssichtsrat, während das große 107 Mitglieder umfassende gesamte Kollezgium fast die Stellung und die Wirkungsmöglichkeit einer Durchschnittszeneralversammlung erhalten muß. Auch sonst ist neuerdings ein "Arsbeitsausschuß" beliebt, bei der überlandzentrale Kommern AG. 3. B. ist er statutarisch vorgesehen, wobei die eine Hälfte der Mitglieder von der Generalversammlung, die andere bezeichnenderweise vom Ausschußen sat zu wählen ist. In beiden Fällen ist eine Mindestzahl von öffentlichen Sachwaltern bestimmter Kräsentation zu bestellen.

Damit ift auf die wichtige Frage hingewiesen, wer die Bertreter der öffentlichen Interessen vorzuschlagen hat, und unter welchem Gesichts=

<sup>36</sup> a. a. D.

punkt diese ausgewählt werden. Mit Recht hat schon Leoni derzeit be= tont, bedeutsamer als jede vertragliche Regelung sei die Frage der Perfönlichkeiten. Ein gedeihliches Zusammenarbeiten werde sich nur er= möglichen laffen, wenn die maßgebenden Verfönlichkeiten auf beiden Seiten Blick und Verständnis für die großen gemeinsamen Interessen besäßen und stark genug seien, sich nicht von untergeordneten Gesichts= punkten, insbesondere bon kurzsichtigen Dividendenintereffen und rein politischen Tagesbestrebungen, leiten zu lassen. "Diese Sebstbeschränkung bedeutet naturgemäß eine äußerst schwierige Aufgabe für alle die= jenigen, welche als Mitglieder bon Gemeindebertretungen dem Aufsichtsrat gemischter Unternehmungen angehören." Heute wird man hin= zufügen muffen, daß eine wesentliche Selbstbeschränkung auch für diejenigen gelten muß, welche die öffentlichen Vertreter zu nominieren haben. Stellt man nicht wirtschaftliche und politische Führerqualitäten allein in den Bordergrund für die Entscheidung, berücksichtigt vielmehr wesentlich auch oder gar in erster Linie das parteipolitische Interesse, so müssen entweder die wirtschaftlichen Ziele oder — was noch wichtiger und bei einer überlegenheit der Erponenten des privaten Rapitals auf die Dauer vielleicht noch häufiger sein wird — die politische Zielsetung der öffentlichen Beteiligung oder beides eine Schädigung erfahren. Sind mehrere öffentliche Körperschaften am gleichen g.w. U. beteiligt, so ist diese Gefahr meist wohl geringer als sonst; denn in diesem Falle werden nur einer oder nur wenige Bertreter gewählt werden, wird infolge= dessen in der Regel der Fälle die Berwaltung aus ihrem Kreise den öffentlichen Vertreter stellen und davon wohl nur abgehen, wenn bessere wirtschaftliche Sachkunde zur Verfügung steht, ausnahmsweise freilich wohl auch, wenn der politische Druck ungewöhnlich groß ift.

Mag die Wahl des Vorstandes mangels entgegenstehender statutarisicher Bestimmungen auch der Generalversammlung obliegen, tatsächlich liegt in der Regel der Fälle die Bestellung in der Hand des Aufsichtszats. "Hier und da" hat sich freilich die beteiligte öffentliche Hand die Ernennung "eines Teils" der Vorstandsmitglieder der AG. vorbeshalten37. Sine unmittelbare Sicherung des öffentlichen Ginflusses ist weniger nötig und häusig als im Falle des Aussichtsrates, sosern eben die öffentliche Hand in diesem die Mehrheit hat. Besitzt sie keine solche Mehrheit, so wird es, wenn überhaupt, nur in seltenen Fällen möglich sein, einen unmittelbaren Einfluß auf die Bestellung des Vorstandes

<sup>37</sup> Hob. d. öff. W. S. 400.

oder gar erst auf seine Abberufung auszuüben. Weiterhin würde sie im Falle eines Einflusses bei der Berufung kaum entscheidend dessen laussende Geschäftsgebarung beeinflussen können, wenn der Vorstand durch das dominierende private Kapital gestüßt wird.

Bur Wahrung des öffentlichen gegenüber dem privaten Interesse sind endlich Bestimmungen über die Beteiligung des öffentlichen Kapistals am Unternehmungsertrag sowie an einem eventuellen Liquidationserlös und schließlich solche über Kückfauf oder Weitersührung der Unternehmungsaufgaben im Liquidationsfalle oder im Falle des Erslöschens einer Konzession häufig.

Die öffentliche Beteiligung am Unternehmungsertrag braucht durchaus nicht nur eine Festlegung der Dibidendenpolitik, innerhalb dieser · weiter eine bestimmte Verteilung der überschüsse zwischen öffentlichen und privaten Beteiligten zu betreffen, sie kann vielmehr auch eine eventuell nach der Gewinngröße gestufte Borausleiftung an die beteiligten Gebietskörperschaften erstreben. Letteres ist besonders häufig auf dem Gebiete der Gas= und Elektrizitätsberforgung, ist aber auch auf dem Gebiete des Verkehrswesens bekannt. Nicht betriebliche, sondern rein fiskalische Interessen werden also hier verfolgt. Eine bevorrechtigte "Konzessionsabgabe" ist freilich nicht immer durchzuseten. Bei den unter dem Druck finanzieller Not im Mai 1930 gegründeten Berliner Kraft= und Lichtwerken foll diese Abgabe erft bezahlt werden, nachdem eine Dividende von 10% auf das Aktienkapital zur Verteilung gelangt ift. Sie lehnt fich dort an den jeweils berfügbaren, nach den Bestimmungen des Gefellschaftsbertrages zu berechnenden Rohüberschuß derart an, daß sie 40 oder 50% des berfügbaren Rohüberschusses beträgt, je nachdem ob er 31/3 % des Aktienkapitals übersteigt oder nicht. Eine besondere fiskalische Zielsetzung liegt auch da vor, wo die Stellung von Vorzugstarifen für den beteiligten Fiskus sichergestellt wird.

Derartige dem fiskalischen Interesse dienende Bestimmungen und Abmachungen seizen insgesamt voraus, daß für das private Kapital noch genügend Gewinnaussichten bleiben. Sie haben den fiskalischen Borzug, eine bestimmte Einnahme aus der öffentlichen Beteiligung zu garantieren, also mehr, als grundsätlich mit einer erwerbswirtschaftlichen Einnahme vereindar ist — sofern man die Betriebspolitik bei der Ausschüttung nicht in zweiter Linie berücksichtigen will. Eine Berücksschitzung der Betriebsinteressen kann dennoch das Ergebnis sein, wenn eben die Borwegbelastung nicht zu hoch ist und die übrigen Gewinns

ausschüttungsbestimmungen nur zum Ziele haben, die öffentliche gegensüber der privaten Ausschüttung nicht zu kurz kommen zu lassen. Wospezielle Bestimmungen dieser Art gegeben sind, macht sich das öffentliche Bestreben nach Möglichkeit geltend, bei vermeintlich oder wirklich überdurchschnittlichem Gewinn die öffentliche Beteiligung stärker als die private zu berücksichtigen. Anderseits kommt es vor, daß man im Rahmen einer mäßigen Berzinsung (und insbesondere bei Borwegsleistungen an den Staat) das private Kapital bevorzugt, ihm möglichersweise eine Mindestdividende garantiert. So ist gelegentlich eine ziemslich komplizierte Gewinnverteilungsregelung das Ergebnis.

## Literaturverzeichnis.

- Bergmann, Die Einflußnahme öffentlicher Körperschaften auf den Aufssichtsrat. Arbeiten 3. Handelss usw. Recht, herausgeg. von E. Hehmann. Warburg 1929.
- Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand. Schriften des Ber. f. Kommunalwirtsch. u. Kommunalpol. Ar. 30. Berlin-Friedenau 1929.
- Eljas, Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. "Zukunftsaufgaben deutsicher Städte", 2. Aufl. Berlin-Friedenau 1925. S. 933ff.
- Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Züricher volksw. Forschungen. Zürich 1928.
- Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, herausgeg. vom Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öfsentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, insbes. bearbeitet von Pahl und Mendelssohn. Berlin 1930.
- Harms, Edm., Die überführung kommunaler Betriebe in die Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Berlin 1915.
- Heiß, Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen bei der öffentl. Elektrizitätsversorgung. Schwollers Jahrb. 8b. 40. 1916.
- Marx und Most, Gemischte wirtschaftliche Betriebe. Howb. d. Kommunals wiss. Bd. 2, S. 332ff., u. Erg. Bd. S. 646f.
- Passow, Die gemischten privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts= und Gasversorgung und des Straßenbahn= wesens. 2. Aufl. Jena 1923.
- Ried, Organisation und Verwaltung öffentlicher Unternehmungen. Berlin, Wien, London 1914.
- Saigew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930. Schmelcher, Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. Howb. d. Staatsr. Bb. 4, S. 846f.
- Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Organisations= und Steuerrecht. Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen von Geiler. Mannheim, Berlin, Leipzig 1929.

- Berband ber Gemeinde= und Staatsarbeiter, Die Regicbetriebe ber Gemeinden im Urteil führender Rommunalpolitiker und leitender Sachmänner. Berlin 1927.
- Wiedenfeld, Wesen und Bedeutung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Schmollers Jahrb. 1931, S. 439 ff.

Bahlreiche wertvolle Einzelauffate zur Frage der g.w. U. bringen insbesondere die kommunalpolitischen Zeitschriften, borzüglich die Zeitschrift für Rommunalwirtschaft, Organ des Bereins für Rommunalwirtschaft und Rommunalpolitit, und Der Städtetag, Mitteilungen des Deutschen Städtetages.

# Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Die Preußische Vergwerks= und Hütten=UG.

Von

Dr. Rarl Bloch, Silfsreferent bes Direttoriums bei ber Preugentaffe in Berlin.

# Inhaltsverzeichnis.

|    | •  | - |  |  |  |  |  |  | Seite |
|----|--|---|--|--|--|--|--|--|-------|
| 1. | Die Preußag in Oberschlesien             |   |  |  |  |  |  |  | 385   |
| 2. | Der niedersächsische Steinkohlenbergbau. |   |  |  |  |  |  |  | 390   |
| 3. | Der Metallbergbau der Preußag            |   |  |  |  |  |  |  | 393   |
| 4. | Die Preußag in der Kaliindustric         |   |  |  |  |  |  |  | 396   |
| 5. | Sonstige Betriebe                        |   |  |  |  |  |  |  | 399   |
| 6. | Die Preußag im Erdölgeschäft             |   |  |  |  |  |  |  | 400   |
| 7. | Die finanzielle Entwicklung ber Preußag  |   |  |  |  |  |  |  | 402   |
| 8. | Schlußbemerkung                          |   |  |  |  |  |  |  | 405   |

Die Preußische Bergwerks und Hütten: AG. (Preußag) in ihrer gegenwärtigen Rechts und Wirtschaftssorm beruht auf dem preußischen Geset vom 26. Juli 1926 (Preuß. Gesetsammlung Nr. 33/26, S. 234), durch das dem Unternehmen die bisher von ihm als Pacht und Bestriebsgesellschaft geführten preußischen industriellen Staatsbetriebe als Eigentum übertragen wurden. Gleichzeitig wurde die Preußag mit einem Kapital von 100 Millionen MM. (Zuzüglich offener Reserven von 7 Millionen MM.) ausgestattet.

Die Entwicklung des Unternehmens von diesem Zeitpunkt an zersfällt in zwei scharf voneinander getrennte Perioden. Den Trennungsspunkt zwischen ihnen bildet das Frühjahr 1930. Etwa zu diesem Zeitpunkt ist das Investitionsprogramm der Preußag durchgeführt. Die Preiskrise am Metallmarkt und die Verschlechterung der Absahmöglichsteiten für Kohle und Kali, ebenfalls mit Erlösminderungen verbunden, zwingen in diesem Zeitpunkt zu Maßnahmen des Abbaus. Im November des gleichen Jahres nimmt das Unternehmen Anteil an der deutschen Erdölerzeugung und erschließt sich so ein neues risikovolles Arbeitssgebiet.

Im Sommer 1930 gibt der Wassereinbruch in die Kalischächte bei Vienenburg den Anstoß zu einer finanziellen Reorganisation, die nicht nur mit der Ausbuchung der hier erlittenen Verluste, sondern mit einer Entlastung des Unternehmens von staatlichen Verpflichtungen verbunden ist und darüber hinaus einer Gesamtbereinigung des Unternehmens insofern dient, als die Anlagewerte weitgehend den versänderten Ertragsmöglichkeiten, insbesondere der Erzbergwerke, ansgepaßt werden.

Das Unternehmen zeigt eine Struktur, die deutlich erkennen läßt, daß es sich hier nicht um eine moderne kapitalistische Unternehmung handelt, die aus einem Kernbetrieb heraus nach rein wirtschaftlichen Motiven entwickelt wurde. Denn in ihm sind alle industriellen Unternehmungen (mit Ausnahme der Betriebe des rheinischewestfälischen Steinkohlenbergbaus und der Elektrizitätswirtschaft) zusammengesaßt, die, aus mannigsachen historischen Perioden stammend, vom preußischen

Staat oder seinen Rechtsvorgängern in Angriff genommen wurden und heute noch im Betrieb sind. Ahnliche Unternehmungen finden sich auch in anderen deutschen Ländern. In der Privatwirtschaft würde vielleicht die Mansfeld-AG. am ehesten vergleichbar sein, deren Ursprünge charakteristischerweise ja auch Jahrhunderte zurückreichen.

Selbst der Name des Unternehmens gibt seine Tätigkeit nur ungenau wieder. Denn zu hütten und Bergwerken treten hinzu Förderung und Bertrieb von Bernstein und Bernsteinwaren, die Bäderbetriebe Dehnshausen, Artern, Salzelmen und Dürrenberg, Salinen, die Mehrheitssbeteiligung an den Küdersdorser Kalkwerken, eine Bohrberwaltung in Schönebeck, die zeitweilig ihre Haupttätigkeit in Kumänien ausübte, Ziegeleien u. a. m.

Dieser reichlich bunte Komplex von Betrieben wurde 1923 in der Preußag, die zunächst mit 5 Millionen KM. Eigenkapital ausgestattet wurde, als Betriebsgesellschaft zusammengesaßt, weil man die bürvekratische — hier als der kausmännischen entgegengesetzt verstandene — Führung der Betriebe für unzureichend hielt. Die volle Konsequenz aus dieser Aufsassyng wan dann freilich erst 1926; denn mit der Eigentumsübertragung erhielt das Unternehmen die erforderliche sinanzielle Bewegungssreiheit und Kreditsähigkeit, ohne die eine wirklich kausmännische Betriebssührung kaum vorzustellen ist.

Der staatliche Charakter der Preußag stellte sie von Ansang an vor eine besonders schwierige Aufgabe. Für die meisten privaten industriellen Großbetriebe war die Inflation eine Periode der Expansion, der "Konzernbildung" und der Anreicherung an "Sachwerten". Das gegen hatte der sortschreitende Bersall der Währung und die damit versbundene Unfähigkeit aller öffentlichen Körperschaften zur Finanzierung ihrer industriellen Betriebe auch die Betriebe erfaßt, die in der Preußag zusammengefaßt wurden. Nicht nur die technische Fortentwicklung der Anlagen war zu einem großen Teile unterblieben, auch notwendige Erneuerungsarbeiten hatten nicht ausgeführt werden können.

Die Preußag stand also vor der Notwendigkeit eines industriellen Wiederausbaus. Verbunden wurde er mit einem Investitionsprogramm im Ausmaße von 40 Millionen RM., die mit Hilse einer Kapitalserhöhung beschafft werden sollten. Dieses Investitionsprogramm erstreckte sich über die ganze Breite der Betriebe. Sein wirtschaftlicher Ersolg wurde zum Teil durch die Katastrophe von Vienenburg und den Sturz der Metallpreise wieder ausgehoben.

Im Rahmen allgemeiner Betrachtungen über die öffentliche Unternehmung nimmt die Preußag eine Sonderstellung ein. Während man heute mehr oder weniger geneigt ist, Fragen der öffentlichen Unternehmung als wirtschaftspolitische Fragen zu behandeln, ist die Preußag ihrem Ursprunge nach als ein siskalischen Zwecken dienendes Unternehmen anzusehen — wie etwa die preußische Forst- oder die Domänenberwaltung.

Erst neuerdings spielen wirtschaftspolitische Gesichtspunkte in der Entwicklung des Unternehmens eine gewichtigere Rolle. Der Erwerb der Anhaltischen Salzwerke dürfte mindestens teilweise mit syndikatspolitischen Erwägungen zusammenhängen. Die Interessennahme an der Erdölerzeugung beruht auf der Erwägung, daß auf die Dauer staatliche Einflußnahme auf diesem risiko- und chancenreichen Gebiet sowohl um seiner wirtschaftlichen Entwicklung wie um seiner nationalwirtschaftslichen Bedeutung willen erwünscht sei.

Im folgenden wird bersucht, eine Deskription der wichtigsten Betriebe zu geben, ohne daß hierbei hundertprozentige Bollständigkeit ansgestrebt würde. Dabei wird auch Gelegenheit sein, von Fall zu Fall auf die besonderen Motivationen einzugehen, denen hier die staatliche Unternehmungsführung folgt. Im ganzen wird sich dabei erweisen, daß diese neben den rein privatwirtschaftlichen Motiven einhergehen und daß im allgemeinen seitens der Preußagverwaltung zwangsläusig Kompromisse gesucht werden müssen, die darauf hinauslausen, eine mittlere Linie zwischen den staatlichen und den Eigeninteressen des Unternehmens zu sinden, wobei die letzteren zwangsläusig schließlich den Ausschlag geben müssen.

# 1. Die Preußag in Oberschlesien.

Die Preußag ist in erster Linie ein Bergwerksunternehmen, und der größte Teil ihres Umsatzes entfällt auf den Kohlenbergbau. Nach den vorliegenden Angaben darf man annehmen, daß der Anteil der Steinstohlenbergwerke an dem Gesamtumsatz des Unternehmens in Prozent betrug:

1926 runb 57 1927 ,, 53 1928 ,, 54 1929 ,, 56 1930 ,, 54

Schriften 176, I. 25

Mengenmäßig entfällt der größte Teil der Kohlen= und Kokserzeu= gung auf Oberschlesien.

Der Staatsbergbau in Oberschlesien reicht in seiner Tradition ins 18. Jahrhundert zurück. Durch die Zerreißung des oberschlesischen Resviers hat er wesentliche Einbußen erfahren. Ein Teil der Werke fiel in polnische Hand. Von den verbliebenen Schächten aus wird zum Teil gegen entsprechenden Förderzins unter Tage polnische Kohle abgebaut. Vor allem ging eine große Kokerei verloren, die für den Kohlenabsah von erheblicher Bedeutung war. Die verbleibenden Kokereien genügten weder quantitativ noch qualitativ den Bedürfnissen des Unternehmens.

Die Entwicklung der oberschlesischen Bergwerksbetriebe der Preußag stand zum Teil im Zeichen des Ausgleichs der mit den Gebietsverlusten verbundenen Schäden. Zum Teil folgte sie der im ganzen forcierten Entwicklung der deutsch-oberschlesischen Steinkohlenbergwerke. Die Entwicklung der Rohlenförderung und Kokserzeugung (in 1000 t) in den oberschlesischen Bergbaubetrieben der Preußag zeigt die folgende Zahlenreihe:

| Jahr           | Rohle          | Rofs                                      | Verfotte<br>Kohle <sup>1</sup> | In Prozent<br>(zirka) |
|----------------|----------------|---|--------------------------------|-----------------------|
| 1924<br>1925   | 2786<br>3315   | 133<br>141                                | 160<br>180                     | 6                     |
| 1926<br>1927   | 3582<br>3841   | 96<br>128                                 | 120<br>150                     | 4 4                   |
| $1928 \\ 1929$ | $3869 \\ 4021$ | $\begin{array}{c} 167 \\ 320 \end{array}$ | 200<br>400                     | 5<br>10               |
| 1930           | 3461           | 319                                       | 400                            | 12                    |

Gegenüber diesen Förderzahlen beträgt nach den vor dem Enquêteausschuß gemachten Angaben die Förderkapazität der oberschlesischen Bergwerksanlagen der Preußag rund 4,4 Millionen t. Sie wurde durch den starken Ausdau und die Modernisierung der Delbrückschächte erreicht. Ihre Steigerung entsprach der Gesamtentwicklung des deutschoberschlesischen Reviers, das seinen Anteil an der Gesamtsürderung Oberschlesiens (Deutsch- und Ostoberschlesien zusammengerechnet) gegen rund 20 % vor dem Priege seit 1925 auf über 40 % gesteigert hat.

<sup>1</sup> Die Bahlen dieser Reihe sind grob geschätzt und erheben keinen Anspruch auf Genauigkeit.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung war der deutschspolnische Zollskrieg, durch den seit Juni 1925 jede Lieserung nach Deutschland aus dem ostoberschlesischen Redier unterbunden ist. Mit knapp 20 % Anteil an der gesamten Kohlenförderung DeutschsOberschlesiens gliedern sich die Preußagbetriebe in die allgemeine Entwicklung ein. Im Mittelspunkt der betriebstechnischen Entwicklung stand auch bei ihr die Fortsührung der Betriebskonzentration und die Steigerung der Förderung aus einem Schacht sowie die Mechanisierung der Förderung, insebesondere insoweit schwächere Flöze zum Abbau gelangen. Die letzte Entwicklung war bei der Preußag, die — gemessen am Durchschnitt des Rediers — unter relativ ungünstigen Voraussetungen arbeiten dürfte, vielleicht etwas lebhafter als bei den übrigen Unternehmungen.

Eine Sonderstellung innerhalb der Entwicklung des Reviers nimmt die Kokereiwirtschaft der Preußag ein. Es betrugen im oberschlesischen Steinkohlenrevier

| Jahr | bie Koři:<br>produřtion<br>in (1000 t) | ber Anteil<br>ber Preußag<br>in (°/ <sub>0</sub> ) |
|------|--|--|
| 1924 | 1121                                   | 11,9   |
| 1925 | 1075                                   | 13,1   |
| 1926 | 1049                                   | 9,2  |
| 1927 | 1239                                   | 10,3   |
| 1928 | 1441                                   | 11,6   |
| 1929 | 1647                                   | 19,4   |
| 1930 | 1370                                   | 23,3   |

In gewissem Umfange hat also die Preußag ihre Kokereiwirtschaft stärker ausgebaut als die übrigen oberschlesischen Bergwerksunternehmungen. Dies dürfte in erster Linie mit dem Ersatbedürfnis begründet sein, das durch den Berlust der an Polen abgetretenen Kokerei entstanden war. Daneben spielen technische Motive eine namhafte Rolle. Die modernisierten Delbrückschafte fördern eine Kohle, die sich für die Berkokung besonders gut eignet, und die Fortschritte in der Aufsbereitung des Fördergutes führten dazu, daß diese Eignung noch besser ausgenutzt werden konnte. Alsdann ersorderte die Energiewirtschaft der Delbrückschafte, die auf einer Gasmaschinenzentrale beruht, eine auszreichende Gaserzeugung in eigenen Kokereien. Schließlich und vor allem ist die Verwertung der Feinkohle in der Kokerei wesentlich günstiger

als beim unveredelten Verkauf, der zudem bei dem begrenzten Bedarf nur schwer dem Umfange der Förderung angepaßt werden kann, so daß ein Teil der Feinkohlenförderung als Versatz Verwendung finden muß, wenn die Kokerei nicht hinreichenden Absatz findet.

Hinzu kommen Fortschritte der Kokereitechnik, die auch bei den übrigen Unternehmungen des oberschlesischen Bergbaus zu einem Ausbau der Kokereien geführt haben. So haben die Oberschlesischen Hüttenwerke ihre Kokereien modernisiert und bringen obendrein infolge des Erliegens der oberschlesischen Koheisenerzeugung einen relativ größeren Teil ihrer Erzeugung an Koks an den Markt. Die Kokswerke-AG, an die die preußischen Staatsbergwerke früher, als die Kokerei für die Wirtschaftlichkeit des Bergbaus von geringerer Bedeutung war, ihre Kokereien zum großen Teil verpachtet hatten, haben ihre eigenen Kokereien modernisiert. Das Borsigwerk hat eine neue Kokerei errichtet, und die Gräslich Schaffgott'sche Berwaltung plant die Errichtung einer neuen Größkokerei.

Die Tendenz zur Ausweitung der Kokereikapazität ist also im ober= schlesischen Revier ebenso allgemein wie im Auhrrevier, ohne daß hier ein Syndikat den Anreiz zur Roksquoten,,inflation" geboten hätte, auf die gelegentlich die große Ausweitung der Rokereien in Rheinland= Bestfalen zurückgeführt wird. Die Birkungen sind ähnlich wie bort. Zwischen der Erzeugungs- und der Absahmöglichkeit ist ein Migverhältnis entstanden, das die Wirtschaftlichkeit der neuen Unlagen beeinträchtigt. Als erfte Folge ift in Oberschlesien ein festes Rokssyndikat entstanden, mährend bisher der Koksvertrieb im wesentlichen (soweit er den freien Markt betraf) mit Hilfe der Verkaufsorganisation der Kokswerke-AG. erfolgte. Mit rund 900000 t technischer Erzeugungskapazität verfügt die Preußag in der ab 1. Januar 1931 neu organi= sierten Oberschlesischen Koksverkaufsvereinigung G. m. b. H. über eine Quote von 28% (dagegen die Kokswerke 32% die die Oberschlesischen Hüttenwerke und das Borsigwerk zusammen die restlichen 40%); da die Quoten nach der technischen Produktionskapazität festgesett sind, darf man danach die technische Gesamtkapazität der oberschlesischen Kokereien auf rund 3,2 Millionen t schäken.

Man wird annehmen dürfen, daß die wirtschaftliche Erzeugungsfähigkeit der Anlagen im kontinuierlichen Betrieb bei dem Produktions= umfang des Jahres 1930 mit etwa zwei Dritteln ausgenut wird, also eine Birtschaftlichkeit der Anlagen insbesondere unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten bei der Feinkohlenverwertung auch heute noch geseben ist. Bei der Preußag kommt neben den energiewirtschaftlichen Borteilen noch hinzu, daß die von der neuen Kokerei aus organisierte Gassernversorgung (Hindenvurg und Beuthen gemeinsam mit den Koksewerken, Gleiwiß selbständig), mit deren Hilfe 1929 12 Millionen obm Gas abgesetzt wurden (für 1930 sind Zahlen in der Öffentlichkeit nicht bekannt geworden), einen zusätlichen Ertrag bringt.

In engem Zusammenhange mit den Bergbaubetrieben steht die Mehrsheitsbeteiligung der Preußag an der Wasserwerk-Deutsch-Oberschlesiens. M. w. d., dem ausschlaggebenden Wasserlieferanten des deutsch-oberschlesischen Industriegebiets, der zu einem Teil seine Ausbautätigkeit sorcierte, um bisher von polnischer Seite versorgte Ortschaften (vor allem das Beuthener Gebiet) mit Wasser zu versorgen, zum anderen Teil, weil wie überall auch in Oberschlesien der Wasserbrauch je Kopf der Bevölkerung eine stete Steigerung ausweist, die erstmals 1930 infolge des geringeren industriellen Wasserbrauchs der Industrie unterbrochen wurde. 1930 wurden in dem Versorgungsgebiet des Unternehmens, in dem rund 450000 Einwohner gezählt werden, rund 14,6 Millionen obm zu einem Preise von 12,5 Pfg. je Rubikmeter abgegeben. Das Unternehmen arbeitet mit befriedigenden überschüssen. Der bevorstehende Bau eines neuen Grundwasserwerts dürfte allerzbings nur mittels einer Preiserhöhung sinanziert werden können.

Eine schwere Sorge im Zusammenhange des oberschlesischen Industriekomplezes stellen für die Preußag die stahlerzeugenden und eisenverarbeitenden Betriebe in Gleiwig und Malapane dar. Gegenüber
den Belegschaften der Werke fühlte man sich mit Rücksicht auf ihr Verhalten anläßlich der oberschlesischen Volksabstimmung moralisch weitgehend gebunden, ohne daß bisher die Wirtschaftlichkeit der Werke gesichert werden konnte. Seit 1926 besteht zwischen den beiden Betrieben
insofern eine Arbeitsteilung, als die Eisengießerei (mit der Maschinenfabrik) in Gleiwig, die Stahlerzeugung in Malapane konzentriert
wurde. Als einziges Hüttenwerk in Oberschlesien betreibt Malapane
zwei Elektrostahlösen.

Die politisch und moralisch begründete Rücksichtnahme auf die Beslegschaft der Werke dürfte mit die Ursache gewesen sein, daß bei der mit Staatshilse durchgeführten Sanierung und Konzentration der obersichlesischen Sisenindustrie diese Werke nicht in das private Sinheitssunternehmen eingebracht wurden.

Gleichwohl erscheint ihre Vereinigung mit den privaten Werken als ein so zwingendes Gebot wirtschaftlicher Vernunst, daß der Gedanke einer solchen Eingliederung in das Großunternehmen immer wieder innerhalb und außerhalb der Preußag erörtert werden muß. Im Rahmen der neuerdings zu beobachtenden Tendenzen in der Führung der Preußag sollte man an diese Nationalisierungsaufgabe herangehen, zumal es wahrscheinlich erscheint, daß insbesondere das Stahlwerk Malapane mit Nücksicht auf seine technische Eigenart im Nahmen des privaten Konzerns zu besserer Ausnutzung gelangt als im Rahmen der Breußag.

Finanziell dürften die oberschlesischen Eisen= und Stahlbetriebe seit Jahren nur Zuschüffe erfordert haben. Die in ihnen vorgenommenen Investitionen waren jedenfalls unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einigermaßen problematisch<sup>2</sup>.

#### 2. Der niederfächsische Steinkohlenbergbau.

Während die rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergwerke des preu-Bischen Staates in der Bergwerksgesellschaft Hibernia und der Bergwerks-UG. Redlinghausen zusammengefaßt sind, verwaltet die Preußag die niederfächsischen Steinkohlenbergwerke Preugens. Die drei Steinkohlenbergwerke Barsinghausen, Obernkirchen und Ibbenbüren bilden mit einigen privaten Werken geringerer Bedeutung das Niederfächsische Steinkohlensyndikat, das unabhängig bon dem Rheinisch-Beftfälischen Steinkohlensyndikat organisiert ist. Diese Organisationsform der Werke bringt es mit sich, daß sie gegenüber dem rheinisch-westfälischen Bergbau eine Außenseiterstellung einnehmen, die mit mancherlei Borteilen verbunden ist. Vor allem sind die Werke, die ihren Absat ausschließ= lich im Inlande finden, von den erheblichen Umlagelasten befreit, die die Mitglieder des Rheinisch=Bestfälischen Kohlensundikats zugunsten der Kohlenausfuhr zu tragen haben; gleichzeitig aber ziehen sie Borteil aus der mit dieser Exportpolitik des großen benachbarten Syndikats eng verbundenen Preispolitik in dem sogenannten "unbestrittenen" Gebiet, in dem fie vorwiegend ihren Absatz finden. Schlieglich liegen sie geographisch für die Belieferung weiter Verbrauchsgebiete fracht=

<sup>2</sup> Inzwischen sind beibe Betriebe an die Oberschlesischen Hüttenwerke versäußert worden.

günftiger als die Auhrzechen. Der Mittellandkanal, der die Wettsbewerbsstellung der Auhrzechen ihnen gegenüber hätte stärken können, ist dank der auf ihm betriebenen Tarispolitik den niedersächsischen Zechen nicht gefährlich geworden.

Das schwächste der drei Werke ist das Steinkohlenbergwerk Barsingshausen am Deister, an dem die Preußag mit 75%, der Hannobersche Klostersonds mit 25% beteiligt ist und dessen Förderung seit 1924— mit Ausnahme der Jahre 1926 und 1927— stetig rückgängig ist. Das Werk ist kostenmäßig dadurch belastet, daß die Wasserhaltung schwierig und teuer ist; außerdem genügt die Barsinghausener Kohle nicht den gesteigerten Qualitätsansprüchen und ist bei den Verbrauchern unbeliebt. Das Werk arbeitet daher seit Jahren mit ungünstigem Erfolg und ersordert lausend Zuschüsse. Man darf aus dem Förderrückgang wohl schließen, daß in nicht allzu ferner Zukunst seine Stillslegung zu erwarten ist.

Die Entscheidung in dieser Hinsicht ist tatsächlich bereits vor Jahren gefallen. Als im Frühjahr 1928 die Berhandlungen zwischen der AG. für Kohleverwertung (jett Ruhrgas=AG.) und der Stadt Hannover über die Gassernversorgung der Stadt betrieben wurden, beabsichtigte die Preußag, die aus Sicherheitsgründen an der Belieserung beteiligt werden sollte, ursprünglich, auf Barsinghausen eine Kokerei zu errichten und von dort aus die neue Gassernleitung zu speisen. Mit Rücksicht auf die Qualität der Kohle und die hohen Förderkosten von Barsinghausen wurde dieser Plan jedoch fallen gelassen und an Stelle von Barsinghausen das Werk Obernkirchen an der Gaslieserung der Ruhrsgas=AG. beteiligt.

Das Gesamtbergamt Obernkirchen G.m.b. H. ist mit einem Gesellsschaftskapital von 12 Millionen RM. ausgestattet, von dem 8 Milslionen RM. der Preußag und 4 Millionen RM. dem Land Schaumsburg-Lippe gehören. Es hat in den letzten Jahren einen bemerkensswerten Ausbau durchgemacht. Nachdem 1926 die erste Erweiterung der Kokereianlagen vorgenommen worden war, wurde 1928 die Kokereiskapazität des Werkes weiter ausgebaut. Auf dieser Grundlage wurde es möglich, für die Gasbersorgung Hannovers und einer nahegelegenen Glasfabrik insgesamt rund 35 Millionen obm Gas jährlich zur Versfügung zu stellen. Gleichzeitig dürste sich auch die Marktlage für den

Roks von Obernkirchen durch den Fortfall des bisher aus dem städtisigen Gaswerk Hannover gelieferten Gaskoks verbessert haben.

Die Marktlage des Werkes ist in den letzten Jahren durch den Aussbau der Kokereien entscheidend verändert worden. Es wurden

| im Jahre³ | in 1000 t          |                        |            |                      |     |  |  |  |  |
|-----------|--------------------|------------------------|------------|----------------------|-----|--|--|--|--|
|           | gefördert<br>Rohle | erzeu<br>zirka verkokt | gt<br>Rofs | abge<br>als Briketts |     |  |  |  |  |
| 1924      | 338                | 105                    | 85         | 51                   | 182 |  |  |  |  |
| 1925      | 313                | 90                     | 73         | 56                   | 169 |  |  |  |  |
| 1926      | 367                | 150                    | 123        | 64                   | 153 |  |  |  |  |
| 1927      | 378                | 185                    | 150        | 63                   | 130 |  |  |  |  |
| 1928      | 365                | 190                    | 153        | 67                   | 108 |  |  |  |  |
| 1929      | 392                | 220                    | 179        | 69                   | 103 |  |  |  |  |
| 1930      | 407                | 230                    | 183        | 67                   | 110 |  |  |  |  |

Der Anteil des Kohlenabsates an der Förderung ist danach von rund 54% im Jahre 1924 auf rund 27% im Jahre 1930 zurückgegangen. Der der für Koks und Briketts im allgemeinen relativ günstigeren Marktlage Rechnung tragende Betriebsausbau dürste ziemlich einzigsartig sein. Zahlen über die Wirtschaftlichkeit des Werkes sind meines Wissens nicht bekanntgegeben worden. Anläßlich der Kapitalzusammenslegung der Preußag im Sommer 1930 wurde eine Sonderabschreibung auf Obernkirchen mit 3,4 Millionen KM. vorgenommen, über deren Begründung nichts bekannt ist.

Auch bei ihrem dritten niedersächsischen Steinkohlenbergwerk Ibbenbüren berichtet die Preußag über eine stark ansteigende Entwicklung. Im Rahmen des 40-Millionen-Investitionsprogramms wurden bei diesem Werk umfassende Modernisierungsarbeiten mit einem Auswande von rund 7 Millionen RM. durchgeführt. Seit 1924 wurde die Förderung in rascher Entwicklung auf rund 650000 t im Jahre 1930 verdoppelt. Gleichzeitig stieg die Brikettherstellung um das Doppelte auf rund 102000 t, so daß fast ein Sechstel der Förderung brikettiert wird.

Insgesamt hat der niedersächsische Steinkohlenbergbau im Rahmen

<sup>3</sup> Die Zahlen für die berkokten Mengen und für den reinen Rohlenabsat sind roh geschätzt und erheben keinen Anspruch auf Genauigkeit.

| der Preußag erhebliche Bet  | eutung. Es | betrugen | in | Prozent | der | ober= |
|-----------------------------|------------|----------|----|---------|-----|-------|
| schlesischen Produktion der | Preußag    |          |    |         |     |       |

| im Jahre | feine<br>Kohlen=<br>förderung | feine<br>Rofs≠<br>erzeugung |
|----------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1924     | runb 37                       | runb 64                     |
| 1925     | " 29                          | " 52                        |
| 1926     | " 29                          | " 127                       |
| 1927     | " 28                          | " 117                       |
| 1928     | " 30                          | " 91                        |
| 1929     | " 33                          | " 56                        |
| 1930     | " 39                          | " 57                        |

Bei höheren Produktionskosten liegen auch die Erlöse wesentlich höher, so daß der Anteil Niedersachsens am Gesamtkohlenumsatz der Preußag wertmäßig erheblich höher sein dürste als mengenmäßig. Wiesweit durch etwa eintretende Anderungen in der Absahrganisation des benachbarten rheinisch-westfälischen Reviers die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe in Frage gestellt werden kann, läßt sich für den Außenstehens den kaum übersehen.

# 3. Der Metallbergbau der Preußag.

Mit dem gesamten deutschen Erzbergbau leidet die Preußag unter dem Zusammenbruch der Metallpreise. Bei im ganzen steigender Prosduktion zeigen die Umfätze der Erzbergwerke in den letzten 5 Jahren die folgende Entwicklung:

| 1926 | 30 9 | Mill. | RM |
|------|------|-------|----|
| 1927 | 25   | "     | ,, |
| 1928 | 22   | ,,    | ,, |
| 1929 | 23   | ,,    | ,, |
| 1930 | 21   | ,,    | ,, |

Unberänderte Produktion borausgesetzt, würde bei den gegenwärtigen Preisen der Umsatz im Jahre 1931 einen weiteren erheblichen Rücksgang zeigen.

Das Bleierzbergwerk Friedrichsgrube in Oberschlesien wurde durch die Teilung Oberschlesiens von der zugehörigen Hütte getrennt. Solange die Bleipreise es erlaubten, wurde ein Teil der Förderung in Clausthal verhüttet. Gegenüber dem 1926 erreichten Höchststand der Erzsförderung zeigt das Jahr 1930 einen Kückgang um fast 25 %. Ein großer

Teil der Einnahmen dieses Betriebes stammt aus den Abgaben, die private Unternehmer von den Erzen leisten, die sie im Felde der Friedzrichsgrube abbauen. Zur Zeit erfordert der Betrieb, der bis zu dem Preiszusammenbruch überschiffe erbrachte, Zuschüsse.

Ein anderes, weit älteres Erzbergwerk der Preußag, die Clausethaler Bergwerksanlagen, mußte im letzten Jahre wegen der Erschöpsfung der Erzlager stillgelegt werden. Auch der Abbau der aus früheren Jahrhunderten stammenden Erzhalden, deren Berwertung infolge der Fortschritte der Ausbereitungse und Berhüttungsversahren wirtschaftelich geworden war, erwies sich im letzten Jahre als nicht weiter durchsführbar. Schon 1929 stellte sich die aus den Roherzen gewonnene Zinksblende in den Selbstkosten auf mehr als das Doppelte des erzielbaren Berkaufspreises, so daß der Clausthaler Betrieb 1929 einen Zuschuß von rund 0,8 Millionen KM. erforderte.

Auch die Lautenthaler Betriebsgruppe der Oberharzer Werke der Preußag dürfte auf die Dauer kaum zu halten sein. Die Bersuche, in den Schächten abbauwürdige Erze zu finden, sind bisher trot großen Kostenauswands ziemlich unergiebig geblieben. Schon 1929 erforderte dieser Betrieb einen Zuschuß von einer halben Million Keichsmark.

Günstiger ist dagegen die Lage im Bezirk der Berginspektion Grund, in dem noch in großem Umfang abbauwürdige Bleierze vorhanden sind. Sie bilden jeht die Rohstoffbasis der beiden Hüttenbetriebe in Claußethal und Lautenthal, die etwa 10000 t Blei und über 20000 kg Silber jährlich erzeugen. Bei den gegenwärtigen Bleis und Silberpreisen sind jedoch auch diese Betriebe unrentabel. Gleichwohl erscheint es berechtigt, zunächst von einer Stillegung der Betriebe abzusehen. Denn das Borskommen gilt als reich, und es dürste berechtigt sein, abzuwarten, ob die Metallbaisse am Beltmarkt in diesem Ausmaße wirklich von Dauer sein wird.

Bon der Lage der Oberharzer Metallerzbergwerke und shütten untersicheidet sich vorteilhaft die der Unterharzer Bergs und Hüttenwerke, an denen die Preußag aussichlaggebend beteiligt ist. Ihr Zentrum bildet die seit rund 1000 Jahren abgebaute Bergwerksproduktion des Rammelsbergs, die auf Grund neuer Ausschlüsse in den Jahren seit der Stabilisierung (in Roherzen gerechnet) um rund 60% auf über 120000 t im Jahre 1930 gesteigert wurde. Dementsprechend zeigt auch

<sup>4</sup> Unter dem 25. Juni 1931 wird der Stillegungsantrag für diesen Betrieb bekannt.

die Produktion der Hütten eine starke Steigerung. Seit 1924 ist die Produktion von Kausblei um 70% auf rund 8000 t gestiegen, die Goldsund Silbererzeugung hat sich verdreisacht. Eine Kupferelektrolhse (Jahresproduktion etwa 2000 t) zeigt steigenden Beschäftigungsgrad. Ebenso bewegen sich Förderung und Berarbeitung von Zinkkonzenstraten in aussteigender Linie. Selbstwerständlich hängt jedoch auch die Wirtschaftlichkeit dieses Werkes, dessen bergbauliche Basis auch hochsgespannten Ansorderungen gerecht wird, entscheidend von der Metallspreisentwicklung ab.

Die Bedeutung der Nichteisenmetalle im Rahmen der Preußag ist in den letzten Jahren einem jähen Wandel unterworfen gewesen. Die Hättenproduktion der Preußag des Jahres 1930 an Blei und Silber hätte zu den Durchschnittspreisen

```
bes Jahres 1929 einen Wert von rund 12,0 Mill. KM.

" " 1930 " " " " 8,8 " "
" April 1931 " " " " 6,2 " "
```

gehabt. Diese Zahlenreihe läßt es verständlich erscheinen, daß die Breußag bemüht ist, auch unter Opfern wenigstens die Werke in Grund und im Unterharz durchzuhalten, die, auf günstigem natürlichen Vorskommen beruhend, für den Fall einer Erholung der Metallpreise verssprechen, in späteren Jahren wie noch in der jüngsten Vergangenheit namhafte überschüsse abzuwersen.

Bon wesentlich geringerer Bedeutung ist der Eisenerzbergbau der Preußag. Das Erzbergwerk Dillenburg, dessen geologische Grundlagen einen wirtschaftlichen Abbau zulassen, ist in seiner Wirtschaftlichkeit von der Aufnahmemöglichkeit und ewilligkeit der deutschen Eiseneindustrie abhängig. Die Tatsache, daß es im eigenen Unternehmen keinen aufnahmefähigen Hüttenbetrieb gibt, beeinträchtigt naturgemäß die Absamöglichkeiten im Verhältnis zu Erzgruben, die den großen schwerindustriellen Konzernen angegliedert sind. So kam es schon 1926 zu einer vorübergehenden Stillegung der Grube. Die mit Hilse der Erzsubventionen bis 1929 stark gesteigerte Produktion ersuhr 1930 einen neuen Rückschlag, der sich bis in die Gegenwart hinein sortgesetzt hat.

In seiner Gesamtheit stellt der Erzbergbau der Preußag heute eine schwere finanzielle Belastung des Unternehmens dar. Seine Aufrechtserhaltung unter Preisbedingungen, wie sie zur Zeit gegeben sind, wäre auf die Dauer nicht möglich.

#### 4. Die Preußag in der Raliindustrie.

Die Interessennahme des preußischen Staates am Kalibergbau ist ursprünglich aus dem Salzbergbau heraus organisch entstanden, als der Düngerwert der "Abraumsalze" von Staßfurt erkannt wurde. Später wurden sie planmäßig ausgebaut, um dem Staat im Rahmen der Synsdikatspolitik Einfluß zu sichern; die Motive für die kaliindustrielle Betätigung des Staates wurden so denen ähnlich, die zu seiner Besteiligung am rheinisch-westfälischen Kohlenbergbau führten. Nach der Stadilisierung der Währung schwankte die Beteiligung der Preußag am Kalisyndikat zunächst um 60 Tausendstel. Damit war sie in der Reihe der Kaliinteressenten dem Produktionsumfang nach an die vierte Stelle gerückt (hinter Wintershall, Salzdetsurth und Burbach).

Auf zwei Wegen suchte die Preußag ihre Beteiligung am Kaliabsatund ihren Einfluß auf das Kalishndikat zu stärken. Schon 1922 beschloß die Bergberwaltung, zum Abbau der Vienenburger Fundstätte einen weiteren Schacht (III — Köhrig-Schacht) niederzubringen; Schacht I wurde gemäß den durch die Kaliwirtschaftsgesetzgebung erschlossenen Möglichkeiten stillgelegt. Die Vienenburger Fundstätte wurde hierzu ausgewählt, weil sie besonders hochprozentige Kalisalze auswies. Obwohl bekannt war, daß die Schachtanlage, die ursprünglich von prisvaten Unternehmern niedergebracht war, sehlerhaft angelegt war und daher der Bedrohung durch das Wasser noch über das im Kalibergbau allgemein übliche hohe Wasserschadenrisiko hinaus ausgesetzt war, glaubte man nach sorgfältiger eigener Prüfung und Begutachtung durch erste Autoritäten hinreichende Schutzmaßnahmen treffen zu können. 1929 war der Schacht fertiggestellt und erhielt eine Quote von sieben Tausendstel.

Noch ehe es möglich war, die für den Wasserschutz des Werkes in Aussicht genommenen Anlagen zu beenden, erfolgte im Mai 1930 der bekannte große Wassereinbruch in die drei Vienenburger Schächte, der die Werksanlagen vernichtete und trotz der theoretisch vorhandenen, aber unwirtschaftlichen Biederausbaumöglichkeit zur Preisgabe des Werkes führte. Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten dürste bei diesem Entschluß auch die überlegung mitgewirkt haben, daß durch den Wassereinbruch auch die Salzlager selbst eine erhebliche Beeinträchtigung ersfahren haben können. Gemäß der aus ähnlichem Anlaß geschaffenen Ler Hedwigsburg wurde der Preußag nur wenig über die Hälfte der

an den Schächten Vienenburg II und III haftenden Quoten abgesprochen. Immerhin gingen acht Tausendstel verloren, mehr als der neue Schacht an Quotenzuwachs eingebracht hatte.

Der zweite Weg zur Erhöhung ihrer Kaliquote wurde bon der Preußag mit der Übernahme der Anhaltischen Salzwerke G. m. b. H. beschritten. Die staatlich anhaltischen Salzwerke waren jahrelang in der unverantwortlichsten Beise geführt worden. Gegenüber einer in jozialpolitischen Rücksichten begründeten Unrentabilität, die eine straffe Ronzentration der Betriebe bei entsprechenden Stillegungen und Ent= lassungen hinderten, sahen sich die "privatwirtschaftlich" eingestellten Leiter des Unternehmens veranlagt, dem Betriebszweck des Unternehmens fremde Werke mehr oder weniger spekulativen Ginschlags unter Benutung des Kredits der staatlichen Kaliwerke anzugliedern. Die hierbei entstandenen Verluste führten zu einer Schuldenlast von annähernd 14 Millionen RM. praktisch zu Lasten des anhaltischen Staates, deren Berzinsung und Tilgung von den Kali= und Salzwerken nicht geleistet werden konnte. In dieser Lage knüpfte man Berhand= lungen mit der Preußag an, die — nach monatelanger Erörterung der Bertragsbedingungen und nachdem eine Offerte des Wintershall= konzerns zurückgezogen, eine Offerte der Kalichemie-UG. abgelehnt worden war — im Herbst 1929 zu einem Abschluß führten, durch den die Preußag über die rund 34 Tausendstel Kaliquoten des anhaltischen Staates berfügungsberechtigt wurde. Der wirtschaftliche Gegenwert, den die Preußag leistete, ist kaum berechenbar, da das Bertragswerk ungemein kompliziert ist. Die von der Preußag voll übernommene An= haltische Salzwerke=G. m. b. H. (Stammkapital 1,6 Millionen RM.) ist Trägerin des Betriebsrechts an den anhaltischen Kaliwerken, Steinsalzwerken und chemischen Fabriken. Für die von ihr aufgenommenen Berbindlichkeiten übernimmt die Breufag die Saftung. Der Gegen= wert, den die Breufag zu leisten sich verpflichtet hat, läßt sich kaum in einer runden Bahl ausdrücken, zumal er zum Teil die Geftalt eines Umsathonus hat. Die in der Öffentlichkeit gelegentlich genannten Schätzungen der Gesamtleiftungen der Preufag mit rund 30 Millionen RM. Gegenwartswert werden von der Verwaltung der Preußag als stark übertrieben bezeichnet.

Durch den Erwerb der anhaltischen Quote stellt sich die Beteiligung der Preußag am Kalishndikat unter Berücksichtigung des Quotens verlustes in Bienenburg jest auf etwa 90 Tausendstel. Sie reicht mits

hin aus, um im Kalishndikat bei Gegensätzen zwischen dem Wintershallskonzern einerseits und den übrigen Kaliwerken andererseits jeweils den Ausschlag zu geben.

In engstem betrieblichen Zusammenhang mit der Kaliindustrie steht die bergmännische Salzgewinnung; aus dem Steinsalzbergbau heraus ist ja der Kalibergbau entstanden. Auch die Quote der Preußag im Steinsalzsyndikat hat durch den Erwerb der Anhaltischen Salzwerke eine Erhöhung um etwa 50% auf zirka 10% der Gesamtbeteiligung erfahren. Die Gewinnung erfolgt in der Regel aus Schächten, in denen der Abbau der Kalisalze eingestellt wurde. Auf dem von Anhalt übersnommenen Werk Friedrichshall wird programmgemäß eine Produktion konzentriert, die zur Einlösung der dem anhaltischen Staat verstraglich gewährleisteten sozialpolitischen Verpflichtungen der Preußag gegenüber der bisherigen Belegschaft der anhaltischen Werke ausreicht.

Im Rahmen der Preußag fällt den Kalibetrieben eine wichtige Aufsgabe als wichtigstem Träger der Rente des Unternehmens zu. Ihr Anzteil am Umsatz (einschließlich der Steinsalzwerke) hat sich in den letzen fünf Jahren absolut (in Willionen Reichsmark) und relativ etwa wie folgt entwickelt:

| 1926 | absolut | 13 | Mill. | RM. | relativ | $13^{0}/_{0}$ |
|------|---------|----|-------|-----|---------|---------------|
| 1927 | ,,      | 14 | ,,    | ,,  | ,,      | 12 "          |
| 1928 | "       | 17 | ,,    | ,,  | ,,      | 14 "          |
| 1929 | ,,      | 18 | ,,    | ,,  | ,,      | 13 "          |
| 1930 | ,,      | 26 | ,,    | ,,  | "       | 21 "          |

Dieser Umsatzröße würde bei einer übertragung der Ergebnisse der Selbstkostenerhebung des Enquêteausschusses auf die Kalierzeugung der Preußag im Jahre 1930 ein Bruttoüberschuß von 8—10 Millionen RM.
— eine genaue Umrechnung wird absichtlich vermieden, um nicht eine — fehlende — Eraktheit dieser Jahl vorzutäuschen — entsprechen. Das würde etwa die Hälfte des von der Preußag für 1930 ausgewiesenen Bruttoüberschusses sein. Der mit steigenden Kosten je Sinheit der Erzeugung verbundene Rückgang von Kalierzeugung und zabsatz, der zwarschon 1930 begann, aber 1931 weiter fortgeschritten ist, bedeutet also für die Kentabilität der Preußag eine ernste Geschr.

## 5. Sonstige Vetriebe.

Der staatliche wie der private Salzbergbau ist hervorgegangen aus dem Salinenbetrieb. Das Interesse des Staates an der Salzgewinnung ergab sich aus seinen siskalisch orientierten monopolistischen Bestrebungen auf dem Gebiete des Salzhandels, denn der unelastische Salzberbrauch wurde frühzeitig als ein geeignetes Besteuerungsobjekt entdeckt. Daher rührt nicht nur der Kalis und Steinsalzbergbau der Preußag, sondern auch ihr Salinenbessit. Die Salinenbetriebe der Preußag erzeugen etwa ein Sechstel der deutschen Gesamtproduktion an Siedesalz. Nach der Stillegung der Saline in Dehnhausen werden noch die Salinen in Dürrenberg, Artern und Schönebeck betrieben, deren Umsat grob überschläglich mit etwa 3 Millionen RM. geschätzt werden kann.

Im Zusammenhang wiederum mit den Salinen steht der Komplex der staatlichen Bäder, von denen die Preußag Dehnhausen, Salzelmen, Artern und Dürrenberg bewirtschaftet. Dehnhausen, das dem Untersnehmen nicht unerhebliche überschüsse abgeworfen hat, steht als besondere G.m.b. H. mit 3,5 Millionen RM. zu Buche.

Unter den übrigen bom Staat übernommenen Betrieben ift die Bernsteingewinnung zu erwähnen. Auf dem Gebiet der Bernsteinerzeugung und des Bernsteinabsates besitt die Preußag ein beinahe vollständiges Monopol. Den alten oftpreußischen Bernsteinbetrieben des Staates hat sie fast alle privaten Betriebe angegliedert und in der gemeinsam mit den früheren privaten Bernsteinwarenfabrikanten gegründeten Staatlichen Bernsteinmanufaktur G. m. b. S., an der fie ausschlaggebend beteiligt ift, eine besondere Absahorganisation geschaffen. Seit Jahren erfordert der Betrieb der Bernsteinwerke laufende Zuschüffe von erheblicher Söhe. In erster Linie ist dies eine Folge der Modeentwicklung und der politischen Umwälzungen im nahen und fernen Drients, die dem Bernstein nicht gunftig ift und dem Absat große Sindernisse bereitet. Für den Gesamtbetrieb wirkt sie sich um so schwerwiegender aus, weil die Rohbernsteingewinnung an der Samlandküste alsbald nach der Stabilisierung so rationalisiert wurde, daß eine Erzeugungs= droffelung auf hemmungen ftößt. Der Ausbau der Nebenprodukte=

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Jerstörung des Harems in der Türkei und Beseitigung der Mandarinensherrschaft in China.

gewinnung (Bernsteinöl und Bernsteinfäure) vermag einen Ausgleich für den Absatz des Hauptproduktes nicht zu schaffen.

In einem alten Sozietätsverhältnis mit der Stadt Berlin (5:1) betreibt die Preußag die Rüdersdorfer Kalkwerke, die bis zu der Absjabstrockung des letzten Jahres namhaft zu der Rente der Preußag beistrugen.

#### 6. Die Preußag im Erdölgeschäft.

Seit einigen Jahren ist in Deutschland von neuem das Interesse an dem Ausbau einer deutschen Erdölgewinnung erwacht. Entscheidend hierfür sind gewisse geologische Erkenntnisse, Fortschritte in der Bohretechnik und die Gewinne glücklicher Finder gewesen. Daß zwischen salze und erdölsührenden Erdschichten eine Affinität besteht, ist seit jeher bekannt; hierauf fußten schon früher die Versuche, in Nordwestdeutsche land eine deutsche Erdölproduktion zu entwickeln, ähnlich wie man in den USA. im Erdölstaat Texas hofft, auf wirtschaftlicher Grundlage einen Kalisalzbergbau aufnehmen zu können. (Neu ist freilich das erupetive Erdölvorkommen in dem Schacht des Kaliwerks Volkenroda.)

Die Verifizierung dieses Zusammenhangs in Deutschland ist freilich lange auf Schwierigkeiten gestoßen, bis man mit Hilse neuer techsnischer Ersahrungen, deren Lehrmeister der Druck sich sichtbar erschöpfender Erdölborräte in den großen Erdölländern war, zur Tiese bohrung (900 m und tieser) überging. Mit Hilse solcher Bohrungen ist man im letzten Jahr in dem Dreieck, dessen Ecken etwa durch die Ortsschaften Wieze, Celle und Peine bezeichnet werden, wiederholt fündig geworden.

Unter den erfolgreichen Bohrunternehmern in diesem Gebiet besand sich auch die — inzwischen in Schwierigkeiten geratene — Anton Raky- AG., das Unternehmen eines erfahrenen Bohrtechnikers, mit dem die Preußag in früheren Jahren mit ihrer Bohrberwaltung Schönebeck in engerer Verbindung gestanden hatte. Diese fand infolge des Abeteusverbots für Kalischächte und des Darniederliegens des Kohlenbergbaus in Deutschland kaum noch ausreichende Beschäftigung und nahm daher in den Jahren 1925—1927 gemeinsam mit Kakh Bohrversuche in dem vorerwähnten Gebiet vor, ohne daß sie von nennenswertem Ersfolge begleitet waren. Die Beteiligung der Preußag an der Kakh-UG. wurde daher an die Gräflich Schaffgottsche Verwaltung abgestoßen, und die Bohrverwaltung verlegte ihre Tätigkeit teilweise nach Ru-

mänien, wo sich die Preußag ohne wirtschaftlichen Erfolg an einem Kleineren Erdölunternehmen beteiligte.

Nachdem die Rakh-AG. fündig geworden war, nahm sie die Berbindung mit der Preußag wieder auf und verkaufte ihr für rund 7,5 Millionen KM. Erdölgerechtsame nördlich von Ölheim mit vier fündigen Bohrungen und zwei nicht abgeschlossenen Bohrungen nebst einer Ölleitung und einer Tankanlage. Die Tagesproduktion der fündigen Bohrungen stellte sich im Mai 1931 auf etwa 100 t Rohöl, mußte freilich gedrosselt werden, weil insolge der plöplichen Steigerung der deutschen Erdölproduktion von 100000 t 1929 auf 170000 t 1930 der Rohölabsah auf Schwierigkeiten stieß. Während die kleinen Erdölpraffinerien des Binnenlandes überwiegend von anderen Erzeugern belegt sind, seht die Preußag ihre Erzeugung hauptsächlich an große Raffinerien an der Nordseeküste und die J. G. Farbenindustrie-AG. ab.

Bon vornherein faßte daher die Preußag die Errichtung einer Erdölraffinerie ins Auge, um selbst an den Benzinmarkt herantreten zu können. Da jedoch ihre eigene Produktion vorläusig zur Beschäftigung einer Raffinerie nicht ausreichte, suchte und fand sie in der Gewerkschaft Elwerath, an der die Wintershall-AG. Interesse genommen hat, einen Partner, mit dem gemeinsam jeht in Misburg eine Rafsinerie für die Berarbeitung von etwa 6000 t Rohöl monatlich mit einem Ausbringen von monatlich zirka 3000 t Benzin errichtet werden soll. Das Absatze problem für das ansallende Benzin ist zunächst dadurch gelöst, daß man sich die Post als Abnehmer gesichert hat. Auch hofft man, im Lause der Zeit weitere öffentliche Berwaltungen zum Einkauf bei dem neuen Unternehmen veranlassen zu können.

Die Frage, ob diese Beteiligung der Preußag als wirtschaftlich zweckmäßig anzusehen ist, wird sehr verschieden beantwortet. Jedenfalls handelt es sich bei dem Erdölengagement um eine Spekulation, die die Preußag auch demgemäß nicht auf eigenes Risiko entriert hat. Biels mehr hat der preußische Staat durch seine Bürgschaft für den Kredit, dessen Aufnahme für die Zahlung des Kaufpreises an die Rakh-UG. erforderlich wurde, das sinanzielle Risiko wenigstens teilweise übersnommen.

Sollten die optimistischen Erwartungen hinsichtlich der Zukunft der deutschen Erdölerzeugung in Erfüllung gehen, so wird die Preußag, will sie in deren Rahmen Einfluß gewinnen, erhebliche weitere Insveftitionen vornehmen müssen, deren Finanzierung aus eigenen Witteln Schriften 176. 1.

kaum möglich sein dürfte. Auf die Dauer wird auch das Absatzroblem dann nicht mit Hilfe von Monopollieferungsverträgen mit öffentlichen Berwaltungen gelöst werden können.

## 7. Die finanzielle Entwicklung der Preußag.

Mit der übernahme der staatlichen Werke wurde die Preußag mit einem Aktienkapital von 100 Millionen RM. ausgestattet. Im Jahre 1927 wurde auf der Grundlage eines umfassenden Indestitionsprogramms eine Kapitalerhöhung um 40 Millionen RM. beschlossen. Als Vorschuß hierauf erhielt die Preußag 16 Millionen RM. von der Seehandlung und 5 Millionen RM. vom preußischen Staat, die zusnächst als Darlehen verbucht und erst 1929 auf Kapitalkonto verrechnet wurden. In diesem Jahre trat eine bedeutsame Beränderung in der Finanzierung des Unternehmens insofern ein, als der Staat seinen Aktienbesitz in die Bereinigte Clektrizitäts= und Bergwerks=UG. (Beba) einbrachte, die heute die Holding-Gesellschaft für alle Industrieuntersnehmungen des preußischen Staates ist.

Im Sommer 1930 wurde im Anschluß an die Katastrophe von Bienenburg das Aktienkapital der Preußag um 30 Millionen MM. herabgesetzt. Es beträgt jetzt also 110 Millionen MM., von denen 91 Millionen MM. eingezahlt sind. Durch diese Kapitalherabsetzung erfuhr das an sich ungünstige Verhältnis von Kapital und Umsatz eine nicht unwesentliche Verbesserung. Die Umsätze betrugen:

```
1926 101 Mill. MM.
1927 118 , , ,
1928 125 , , ,
1929 138 , , ,
1930 123 , , ,
```

über den Anteil von Kohle, Metallen und Kali wurde bereits in den entsprechenden Abschnitten nach einer graphischen Darstellung der Umssahentwicklung (S. 22 des Jahresberichts der Preußag für 1930) besrichtet.

Die Rente des Unternehmens wurde bis 1930 durch öwei Faktoren stark beeinträchtigt. Anläßlich der Sanierung des Jahres 1930 wurde die Preußag von der Belastung mit Pensionen für ausgeschiedene preußische Staatsbeamte besreit, die schon vor der Übernahme der Staatswerke durch die Preußag aus dem Staatsbienst ausgeschieden waren.

Insgesamt handelt es sich dabei um eine Jahreslast von rund 2,8 Wils lionen RM., die die Preußag bis 1929 und 1930 noch zur Hälfte aufsgebracht hat.

Dann aber ift das Unternehmen mit den hohen Verlusten belastet, die die Zuschußbetriebe berursachen. Für die letten drei Jahre hat die Preußag die Höhe der Zuschüsse an die Verlustbetriebe bekanntgegeben; sie betrugen:

| 1928 ( | (ohne | Abschreibung | en) | 4,7 | Mill. | RM. |
|--------|-------|--------------|-----|-----|-------|-----|
| 1929 ( | ( "   | ,,           | )   | 4,1 | ,,    | ,,  |
| 1929 ( | (mit  | ,,           | )   | 6,3 | ,,    | ,,  |
| 1930 ( | ( "   | ,,           | )   | 5,0 | ,,    | ,,  |

Zusammen mit den betriebsfremden Pensionslaften wurden zur Bersluftdedung und zur Ausschüttung überschüffe aus den Gewinnbetrieben

| Jahr                 | In Millionen AM.  |                  |                       |  |  |  |
|----------------------|-------------------|------------------|-----------------------|--|--|--|
| t                    | benötigt (zirka)  | ausgeschüttet    | zusammen              |  |  |  |
| 1928<br>1929<br>1930 | 9,7<br>9,1<br>6,4 | 4<br>5,5<br>4,24 | 13,7<br>14,6<br>10,64 |  |  |  |

Der Nettoüberschuß der Gewinnbetriebe ist danach 1930 gegenüber 1929 um fast 4 Millionen RM. zurückgegangen. Der 1931 eintretenden Entlastung durch den Fortfall der Pensionslasten (1,4 Millionen RM. für ein halbes Jahr) sowie der 1930 noch benötigten Zuschüsse für Clausthal (mindestens 0,5 Million RM.) steht die Verschlechterung der Rohlen= und Kalikonjunktur sowie der weitere Rückgang der Metall= preise gegenüber.

Die schon 1930 übersehbare Verschlechterung des Ertragsbildes dürfte für die Sanierung der Preußag ausschlaggebende Bedeutung gehabt haben. Denn so schmerzlich der Verlust von Vienenburg auch war, einen Kapitalschnitt von dem Ausmaße von 30 Millionen KM. hätte er nicht begründen können. Die Unterteilung der Abschreibung auf die Vermögenswerte läßt dies deutlich erkennen. 25,6 Millionen KM. Abschreibungen auf Anlagewerte hätten mutmaßlich ausgereicht, nicht nur den Vienenburger Verlust, sondern alle Kaliwerke der Preußag abzuschreiben. Sigentliches Motiv dürfte der Vunsch gewesen sein, die Kapitalwerte den verschlechterten Ertragsmöglichkeiten anzupassen.

26\*

Das ift in dem Ausmaße gelungen, daß 4 Millionen RM. fester Lasten (eine 4%ige Dibidende vorausgesett) eingespart wurden.

Gleichwohl dürfte die Preußag-Berwaltung noch zu weiteren Einschränkungsmaßnahmen greifen müssen. Die Ausführungen über Barssinghausen, Gleiwig und Malapane und Lautenthal lassen einige Ansathungspolitik erkennen.

Die Abschreibungspolitik der Preußag trägt keinen gleichmäßigen Charakter. Ohne Berücksichtigung der einmaligen Abschreibungen des Jahres 1930 wurden sichtbar abgeschrieben:

```
1926 7,7 Mill. HM.
1927 11,0 ,, ,,
1928 8,1 ,, ,,
1929 9,9 ,, ,,
1930 8,0 ,, ,,
```

über die Angemessenheit dieser Beträge ein Urteil abzugeben, ist für den Außenstehenden schwierig. Gegenüber den vom Rohlen- und Ralisbergbau bei Selbstostenerörterungen mit amtlichen Stellen postuslierten Sähen erscheinen sie ziemlich knapp bemessen.

Da die Liquidität der Preußag verhältnismäßig günstig ist und die Buchwerte der Anlagen (nach 67 Millionen RM. normaler und 30 Milslionen RM. einmaliger Abschreibungen seit 1924) verhältnismäßig niedrig sind, glaubt die Verwaltung offenbar, hinter diesen Zurückbleiben zu können.

Neben normalen Lieferantenschulden weist die Bilanz der Preußag an Berbindlichkeiten aus rund 19 Millionen KM. Kredite, die zu geslegener Zeit auf Kapitalkonto verrechnet werden sollen, eine Beteiligung von rund 5 Millionen KM. an einem durch das Kalishndikat vermittelten Auslandskredit, 3,75 Millionen KM. sest zugesagten Kredit der Seehandlung für die Erdölinvestitionen (inzwischen auf 8 Milslionen KM. erhöht) und weitere rund 1 Million KM. diverse Schulden. Daneben bestehen Berpflichtungen bei Banken in Höhe von 7,65 Millionen KM., die man 1931 zurückzahlen zu können hofft und benen rund 5,75 Millionen KM. flüssige Mittel per 31. Dezember 1930 gegenüberstanden. Die Liquidität des Unternehmens kann also als günstig bezeichnet werden.

#### 8. Schlußbemerkung.

Im ganzen ist die Preußag nicht gerade vom Glück verfolgt worden. Neben dem Bienenburger Unglücksfall hat sie insbesondere sehr schwer unter dem Zusammenbruch der Metallpreise leiden müssen. Als prisvates Unternehmen hätte sie wahrscheinlich eine Subvention für die Aufrechterhaltung der durch die Metallbaisse geschwächten Betriebe ershalten. Obendrein hat sie der Staat mit Betrieben belastet, die alljährslich in die Millionen gehende Opfer der gesunden Betriebe verlangen.

Den Metallbergbau mindestens solange aufrechtzuerhalten, bis sich nach überwindung der Weltwirtschaftskrise ein relativ endgültiges Preisniveau einigermaßen stabiliziert hat, erscheint auch wirtschaftlich vertretbar. Die Aufrechterhaltung von Verlustbetrieben hingegen, bei denen die Hoffnung auf eine Wiederherstellung auch nur der Balance gering ist, läßt sich sicherlich nur unter politischen oder staatswirtschaftlichen Gesichtspunkten vertreten.

Das charakteristischste Beispiel für das erste bieten bisher die obersichlesischen Eisenbetriebe. Bedenklicher erscheint es, wenn offenbar Barsinghausen 1928 nur mit Rücksicht auf die Wahlen dem Schicksal der Stillegung entging. Freilich soll der Betrieb heute wieder mit — wenngleich nicht erheblichen — Betriebsüberschüffen laufen.

Für das zweite ist die Aufrechterhaltung von Bernsteingewinnung, verarbeitung und shandel kennzeichnend. Wahrscheinlich wäre es mögslich den Betrieb hier vorübergehend einzustellen, ohne daß so schwerswiegende Schäden wie etwa bei der Stillegung bergbaulicher Bestriebe zu befürchten wären. Sowohl mit Rücksicht auf die Wirtschaftsslage Ostpreußens wie im Hindlick auf den einzigartigen Charakter dieser Produktion wird jedoch der unwirtschaftliche Betrieb aufrechtserhalten.

Die beiden Fälle (Eisen und Bernstein) liegen ziemlich einzigartig. Gleichwohl reichen sie aus, um die grundsätliche Problematik staatslicher Industriebetriebe in Erscheinung treten zu lassen. Neben das rein privatwirtschaftliche Motiv treten in solchen Betrieben Gesichtspunkte anderer Art, vergleichbar etwa der allein vertretbaren Verteidigung einer subventionistischen Agrarpolitik mit populationistischen Rücksichten. Bewußt außerwirtschaftliche Motive (nationalpolitische und äkthetische) treten zu den wirtschaftlichen hinzu.

Die Berechtigung solcher Argumente abzuwägen, geht bereits über den Rahmen einer Darftellung diefer Art hinaus und würde bor allem eine Einzelkenntnis der in Frage kommenden Betriebe erforbern, die nur aus interner Renntnis heraus zu gewinnen wäre; benn wieweit das nationalpolitische Moment hinsichtlich Oberschlesiens etwa überbewertet wird und ob für die Aufrechterhaltung der Bernsteinerzeugung wirklich die finanziellen Opfer erforderlich sind, die für sie gebracht werden muffen, all dies konnte nur aus der Renntnis der Details heraus beantwortet werden. An dieser Stelle sei nur sobiel betont, daß grundfätlich der Staatsbetrieb die geeignetste Form fein durfte, in der Ziele dieser Art mit wirtschaftlichen Unternehmungen verfolgt werden können; denn bei jedem privaten Betrieb würden zwangsläufig derartige Gesichtspunkte nur unter der Boraussehung der Förderung mit öffentlichen Mitteln, der Subbention, Berüdfichtigung finden können, ohne daß zu erwarten wäre, daß etwa bei dem Entfall der Boraussehungen für die staatliche Hilfeleistung automatisch auch dem öffentlichen Aufwand ein Ende gefest mare.