

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.

Herausgegeben von Julius Landmann.

Erster Teil:

Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmungen und
ihrer Organisationsformen.

Mit 8 Beiträgen.



Verlag von Diederichs & 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.



Altenburg, Thür.
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Gelbel & Co.

Nachruf auf Julius Landmann.

Am 8. November 1931 ist 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 tiefschürfenden wissenschaftlichen Arbeitsweise nicht leicht zu erschätzen ist.

Landmann, am 6. August 1877 in Lemberg geboren, war deutlichem Wesen mehr ergeben als viele, die in unsren Gauen zur Welt kommen, durch ihre Ahnen seit Jahrhunderten 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 Universitäten Würzburg, Göttingen und Kiel. Nach seiner Promotion an der Universität Bern war er Assistent am Volkszählungsbüro des Kantons Basel-Stadt und Mitarbeiter von Prof. Stefan Bauer bei der Bearbeitung des wissenschaftlichen Nachlasses von Ernst Engel. Seine ersten größeren Arbeiten, die seit 1899 erschienen sind, waren den Fragen des Bankwesens, der Diskontpolitik, der Kreditorganisation gewidmet. Landmann hat aber frühe schon neben seinen literarisch-pädagogischen Aufgaben eine erfolgreiche wirtschaftsberatende Tätigkeit in Basel ausgeübt. Er war Sekretär des Bankrates und des Bankausschusses der Schweizerischen Nationalbank und wurde mit der Leitung des Statistischen Büros 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 Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, von 1916 bis 1920 auch des Eidgenössischen Finanzdepartements. Die wertvollen Ergeb-

nisse seiner damaligen Arbeiten liegen teils in Form selbständiger Publikationen, z. B. über den schweizerischen Kapitalexport, teils als amtliche Veröffentlichungen vor, 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 durchführen half und an Stelle eines alten Ertragssteuergesetzes eine moderne Vermögens- und Erwerbsbesteuerung vorbereitete.

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

Landmann gehörte zu den beständigsten und gründlichsten Kenntnern 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 Einzelstudien bemessenen Umfangs, 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 Vorwort geschildert werden kann. Was ihn vor andern auszeichnete, war sein vielseitiges Wissen, sein erstaunliches Gedächtnis auch für fernliegende, aber wesentliche Einzelheiten, das besonders gern beim Anekdotischen hastete, seine umfassende Kenntnis literarischer Belegstellen, wie seine starke Gestaltungskraft. Ein ausgesprochener Sinn für Gerechtigkeit war ihm eigen. Er hat stets seine ganze Persönlichkeit in allen Fragen eingesezt, zu deren Lösung er zugezogen wurde. Landmann war ein ausgezeichneter Lehrer und ein ebenso guter wie kritischer Zuhörer, von dem jeder, der mit ihm in eine wissenschaftliche Aussprache kam, Anregung erhielt. Als ernster Gelehrter ist Landmann vorsichtig abwägend, den ganzen Umkreis der Probleme abtastend, an wirtschaftswissenschaft-

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

Aus manchen Unterredungen der letzten drei Jahre, aus umfangreichem Briefwechsel, zuletzt noch aus Unterhaltungen, die Landmann mit mir am 4. September 1931 während seines letzten Aufenthaltes in Köln hatte, weiß ich, wie sehr ihn der Gedanke an die Forschungsarbeit, die er im Auftrag des Vereins 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 Zielsezügen 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 ist. Welche Aufgaben die neuzeitlichen öffentlichen Unternehmungen im Staats- und Wirtschaftsleben heute zu erfüllen vermögen, läßt sich nach Landmanns Ansicht erkennen, wenn wir den bestmöglichen Aufbau, die erreichbare Zielsezung, die unüberschreitbaren Leistungsgrenzen aufhellen. Landmann hat einen bedeutsamen Teil der aus den öffentlichen Unternehmungen erwachsenden Problematik 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 Verbesserungen anzuregen. Von Hinzußögerungen bei Ablieferung der Artikel, von Ausfall von Mitarbeitern nach wiederholten Terminverschiebungen fühlte er sich mehr als andere Herausgeber von Sammelwerken persönlich getroffen. Hat ihn bei seinem höchsten Wollen gelegentlich Mutlosigkeit besessen, ob der weite Wurf in geplantem Umfang gelingen werde, bedurfte er der Ermunterung und Zustimmung im Gespräch und in Briefen, so hat doch schließlich für ihn die Genugtuung über Erreichtes überwogen.

Es war ihm nicht mehr vergönnt, das Schlußwort zu den von ihm veranlaßten Untersuchungen zu schreiben und das Ergebnis der Einzelarbeiten zu ziehen. Seine Herausgebertätigkeit, deren letzten Abschluß er nicht mehr erlebte und die sein Assistent Dr. Herbert Groß in dankenswerter Weise zu Ende führte, ist aber nicht umsonst gewesen.

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

Köln, Dezember 1931.

Christian Eckert.

Arbeitsplan für den gesamten Schriftenband¹.

Von Julius Landmann.

Die öffentliche Unternehmung, in Deutschland wie in einer Reihe weiterer mittel- und westeuropäischer Wirtschaftsgebiete schon in der Vorkriegszeit 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 Hand“ in Wirtschaftszweige, die noch vor kurzem der privaten Unternehmung ausschließlich vorbehalten zu sein schienen, fortgesetzt wachsende Bedeutung gewonnen. Mit dieser neuen, seit der Periode der Eisenbahnverstaatlichungen stärksten Expansion öffentlicher Unternehmungstätigkeit ging einher eine Neubelebung der wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussionen ihrer Problematik: an Stelle der früheren, bis etwa 1910 die wissenschaftliche Interessenlage kennzeichnenden prinzipiellen Fragestellung nach der Berechtigung öffentlicher Unternehmungstätigkeit, sind nun in das Zentrum der Diskussion Fragen nach deren Struktur, Zielsezügungen und Leistungsgrenzen getreten: welche Aufgaben hat die moderne öffentliche Unternehmung im modernen Staats- und Wirtschaftsleben zu erfüllen?, welche Organisationsformen haben sich in dem Sinne bewährt, daß sie die Eignung der

¹ Professor Landmann hatte die Absicht, dem Schriftenbande ein Vorwort vorauszuschicken, um in ihm die Fülle der Deduktionen und konkreten Ergebnisse, die im Verlaufe von fast drei Jahren von 26 Mitarbeitern herausgearbeitet wurden, systematisch zusammenzufassen 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 wurden. Da der vor Beginn der Untersuchungen von Professor Landmann verfaßte Arbeitsplan, der im Interesse des einheitlichen Aufbaus und der systematischen Ausrichtung der Beiträge auf das zentrale Problem der Organisationsformen den Mitarbeitern an die Hand gegeben wurde, das Verständnis von Zweck und Aufbau des gesamten Schriftenbandes dem Leser erheblich erleichtern wird, sei dieser Arbeitsplan hier ohne Veränderungen oder Kürzungen wiedergegeben.

Dr. Herbert Groß, Assistent von Prof. Landmann.

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

Der Gesamtausschuß des Vereins für Sozialpolitik hat in der Sitzung vom 12. September 1928 als nächstes Thema für die Arbeiten des Vereins auf finanzwissenschaftlichem Gebiete in Aussicht genommen: Untersuchungen über moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung. Der finanzwissenschaftliche Unterausschuß hat in der Sitzung vom 15. September 1928 für die Festsetzung des Arbeitsplanes einen Sonderausschuß eingesetzt und den Unterzeichneten mit der Ausarbeitung des Planentwurfes wie mit der Leitung der Arbeiten betraut. Der Sonderausschuß setzt sich, nach erfolgter Kooperation einiger weiterer Mitglieder, zusammen aus den Herren: Dr. Gerh. Colm in Kiel, Prof. Dr. R. Goldscheid in Wien, Minister a. D. G. Gothein in Berlin, Prof. Dr. J. Landmann in Kiel, Prof. Dr. K. F. Mann in Köln, Prof. Dr. B. Moll in Leipzig, Prof. Dr. H. Ritschl in Basel und Prof. Dr. Man. Saizew in Zürich. Herr Prof. Dr. Schmalenbach in Köln, der vom finanzwissenschaftlichen Ausschuß als Mitglied des Sonderausschusses in Aussicht genommen war, hat die Annahme der Wahl abgelehnt, sich aber bereit erklärt, den Arbeitsplan mit dem Unterzeichneten persönlich zu besprechen. Herr Prof. Dr. W. Voß in München hat sich bereit erklärt, die Arbeiten des Ausschusses mit Rat und Tat zu fördern. Der vorliegende Arbeitsplan wurde in der am 7. März 1929 in Berlin abgehaltenen Sitzung des finanzwissenschaftlichen Unterausschusses im einzelnen besprochen.

Wiewohl die Unregung zu dem in Aussicht genommenen Schriftenband vom finanzwissenschaftlichen Unterausschuß ausgegangen ist, und wiewohl der Versuch, die gesamte Problematik der öffentlichen Unternehmung zur Diskussion zu stellen, schon im voraus des Mißserfolges gewiß wäre, werden sich doch die Untersuchungen zweckmäßigerweise nicht auf den spezifisch finanzwissenschaftlichen Problemgehalt des Themas beschränken dürfen. 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 gesetzt sind.

I. Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus.

Einzuleiten wäre die Abhandlung mit einer historischen Untersuchung der bei der Herausbildung der öffentlichen Unternehmung wirk samen Ideologien und Interessen. An eine solche anschließend gälte es, zunächst ohne Beschränkung auf den leitenden Gesichtspunkt des Schriftenbandes: Organisationsformen, einerseits die Aufgaben, welche die öffentliche Unternehmung im Rahmen der modernen Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erfüllen hat, herauszuarbeiten, und andererseits zu untersuchen, wo die Grenzen liegen, bei deren Überschreitung nicht mehr lediglich eine graduelle Verschiebung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Unternehmungstätigkeit, sondern eine Wandlung im Charakter des Wirtschaftssystems vorläge. So wäre zum Beispiel zu fragen: welche Wirkungen eine zunehmende Konzentration des Erwerbsvermögens im Besitz der öffentlichen Hand auf die für das Wirtschaftssystem des Kapitalismus kennzeichnende Schlüsselstellung der Kapitaldisposition auslöst? welche Folgen die organwirtschaftliche Leitung eines dauernd wachsenden Teiles der Produktion für die Struktur der Wirtschaftsverfassung hat? und welche Änderungen in der jetzigen Stellung des Staates als Mittler in wirtschaftlichen und sozialen Interessenkämpfen (Parteilichkeit, Schiedsgerichtsbarkeit in Arbeitsstreitigkeiten usw.) sich bei fortgesetzter Erweiterung des Umsanges 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 Vereinigung persönlicher und fachlicher Produktionsmittel zur Bereitstellung von Sachgütern oder Leistungen, durch deren Verwertung im Markte ein Reinertrag erzielt werden soll, aufzufassen, so wird als öffentliche Unternehmung ein solcher Komplex von Produktionsmitteln dann zu gelten haben, wenn ein politischer Verband oder eine Mehrheit politischer Verbände anders als lediglich durch das Mittel der Gesetzgebung (zum Beispiel durch unmittelbare Unterordnung der Unternehmungsorgane unter den Willen der Verwaltungsorgane des politischen Verbandes, Bindung der Unternehmungsorgane durch Be-

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

Hierbei wären als Organisationsformen die folgenden Typen zu berücksichtigen:

- | | | |
|--|---|--|
| A. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung; | } | öffentl-
rechtliche
Organi-
sation. |
| 1. die reine Verwaltungsunternehmung. | | |
| B. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung, | } | privatrecht-
liche Organi-
sation. |
| 1. die verselbständigte öffentliche Unternehmung, | | |
| 2. die öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper, | | |
| 3. die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, | | |
| 4. die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, | | |
| B. 2—4 a. Unternehmung eines einzelnen politischen Verbandes, | } | privatrecht-
liche Organi-
sation. |
| B. 2—4 b. Zweckverbandsunternehmung. | | |

Die Typologie der öffentlichen Unternehmungsformen ist geordnet nach dem Maße der Annäherung an die Selbstständigkeit der privaten Erwerbsunternehmung. Jede dieser Organisationsformen gestattet, neben dem Erwerbszweck auch gemeinwirtschaftliche Zwecksetzungen, wenn auch meist nur unter Einschränkung des Erwerbszwecks, durchzuführen. Wenn die gemeinwirtschaftlichen Zwecksetzungen unter Hintanstellung des Erwerbszweckes 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 verfolgt wird.

Die zweite Arbeit über:

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

politischen Voraussetzungen und Funktionen von der öffentlichen Unternehmung verschiedene Phänomene abzugrenzen (z. B. gegen die gemischtwirtschaftliche Unternehmung abzugrenzen die bloße Subventionierung durch einen politischen Verband oder Mitwirkung eines solchen an der Sanierung einer privaten Unternehmung, auch wenn die Kapitalhingabe seitens des politischen Verbandes gegen Übergabe von Aktien erfolgt; vorübergehende oder auch dauernde zum Zwecke der Kapitalanlage erfolgende Aktienbeteiligung eines politischen Verbandes an einer privaten 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 Organisationsformen auf der einen und dem der öffentlichen Unternehmung gesicherten Maße von Selbständigkeit gegenüber der öffentlichen Verwaltung und von Unabhängigkeit gegenüber politischen Einflüssen auf der anderen Seite. Hierbei wäre zu untersuchen, ob die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der öffentlichen Unternehmung, wiewohl in den wirtschaftspolitischen Diskussionen prinzipiell postuliert, in Wirklichkeit nicht etwa nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen den der Unternehmung gesetzten Zwecken adäquat ist, wogegen unter bestimmten anderen Voraussetzungen die Zwecke der Unternehmung auch eine Ingerenz der Organe der politischen Willensbildung erfordern.

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

- A. die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung an je einem typischen 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 finanziellen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Motiven ist die Überführung in die öffentliche Hand erfolgt und welche Aufgaben hat die betreffende Unternehmung zu erfüllen?

2. Welche Gründe waren für die Wahl der Organisationsform maßgebend? Ist die gewählte Organisationsform für die Erfüllung der Aufgaben dieser Unternehmung besonders geeignet? 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 Preis- oder der Tarifbildung, der Absatzgewinnung, der Bilanzierung, der Abschreibungen, der Arbeitsbedingungen, der Gewinnausschüttungen, der Möglichkeit steuerlicher Begünstigung oder der Bevorzugung 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 vor- und nachgeordneter Produktionsstufen, zur Förderung des Absatzes vorgenommene Angliederungen von Betrieben usw.) und welche Zielsetzungen sind dabei maßgebend?

Wenn es sich zum Beispiel um Unternehmungen handelt, die vor allem im Dienste fiskalischer Zwecke stehen, ist zu prüfen, ob die gewählte Unternehmungsform die Erzielung eines maximalen Ertrages gewährleistet, gegebenenfalls warum? Wenn es sich um Unternehmungen handelt, deren Aufgaben wesentlich wirtschafts- oder sozialpolitischer 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 Rentabilität, 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 Leistungswirtschaft wäre zu fragen: inwiefern sich die öffentliche Unternehmung in ihren Zielsetzungen von denen privater Unternehmungen innerhalb der Leistungswirtschaft unterscheidet? warum die öffentliche Unternehmung in diesem Gebiete der Wirtschaft besonders stark verbreitet ist? welche Vorteile gegenüber der privaten Unternehmung diese Entwicklung begünstigt haben? und welche Organisationsform an dieser Entwicklung am meisten beteiligt ist? Die Untersuchung hätte außer der historischen Ableitung der gegenwärtigen Verhältnisse 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 oder Sparkasse.
 2. Als Beispiel für eine verselbständigte öffentliche Unternehmung: eine als solche organisierte städtische Straßenbahn.
 3. Als Beispiel für eine öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftskörper: die Deutsche Reichspost.
 4. Als Beispiel für eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung: die Badische Elektrizitäts-A.-G.
 5. Als Beispiel für eine öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form: die Preußische Hütten- und Bergwerks-A.-G.

B. Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung im Gebiete:

1. der Leitungswirtschaft (Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke),
2. der Industriewirtschaft (Aluminiumproduktion),
3. der Wohnungswirtschaft,
4. der Verkehrswirtschaft,
5. der Bankwirtschaft,
6. der Versicherungswirtschaft (unter Ausschluß der Sozialversicherung).

IV. Zum Gegenstand einer besonderen Untersuchung ist die fiskalische 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 finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu behandeln. Die Untersuchung ist in Aussicht genommen am Thema: deutsche und österreichische Tabakwirtschaft, und soll als Beispiel für die fiskalmonopolistische Bewirtschaftung wichtiger Massenverbrauchsgüter (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 Gesamtheit der öffentlichen Unternehmungen (des Reiches, der Länder und der Gemeinden) in Deutschland.

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

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

3. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Italien (Faschismus und öffentliche Unternehmung).
4. Die deutsche öffentliche Unternehmung und die anglo-amerikanische Public Utility Corporation.
5. Private und öffentliche Unternehmungen im Gebiete der Elektrizitätswirtschaft und des Eisenbahnbewesens in Kanada.

VII. Abzuschließen wäre der Schriftenband mit einer Untersuchung über:

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

Inhaltsübersicht.

	Seite
Vorwort: Nachruf auf Julius Landmann. Von Geh. Regierungsrat Prof. Dr. Christian Eckert, Vorsitzender des Vereins für 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. Grundsätzliche Bemerkungen. Von Prof. Dr. Eduard Heimann in Hamburg	1
II. Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. Bearbeitet auf Grund der Ergebnisse dieser Schriftenreihe. Von Prof. Dr. Hans Ritschl in Basel .	35
III. Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung. Von Privatdozent Dr. Martin Lohmann in Kiel .	81
IV. Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung. Von Stadtrat Dr. Hans Hoffmann in Kiel	155
V. Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse. Von Bürgermeister a. D. Paul, Verbandsvorsitzender des Sparkassen- und Giroverbandes für Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt, 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. Frits Terhalle in Hamburg	323
VIII. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG. Von Dr. Karl Bloch, Hilfsreferent des Direktoriums bei der Preußenkasse, in Berlin .	381

**Stellung und Bedeutung
der öffentlichen Unternehmung
im Wirtschaftssystem des Kapitalismus.
Grundsätzliche Bemerkungen.**

Von

Prof. Dr. Eduard Heimann, Hamburg.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
1. Begriffliche Abgrenzung	3
2. Die Entstehung der öffentlichen Unternehmung	10
3. Die Egiebigkeit der öffentlichen Unternehmung	15
4. Die Geschäftspolitik der öffentlichen Unternehmung	19
5. Die öffentliche Unternehmung und die Entwicklungstendenzen des Kapitalismus	30

Vorbemerkung: Nach der Absicht des Herrn Herausgebers soll die Darstellung der modernen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung mit einer theoretischen Skizze ihrer Funktion im kapitalistischen Wirtschaftssystem eingeleitet werden. So dankenswert diese Absicht 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 ausgebrettet werden. Da überdies die Literatur, abgesehen von reiner Diskription, sehr wenig bietet¹, so muß diese Einleitung sich auf einige skizzhafe Bemerkungen beschränken.

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 gewinnbringendes Entgelt umfaßt. Die Gleichartigkeit der durch einen solchen Begriff gedeckten Tatbestände wird im Schrifttum geleugnet, da das Finanzmonopol durchweg herausgenommen wird, während auch für den verbleibenden Rest Unterscheidungen gemacht werden, je nachdem

¹ Ausnahmen sind die scharfsinnigen und lehrreichen Beiträge von Amonn und Engländer zum Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, ferner die umfassend angelegte, obgleich nicht völlig durchgeformte Systematik von Ernst Kretschmer, *Der Staat als privates Wirtschaftssubjekt* (Verlag Annalen der Gemeinwirtschaft, Genf), vor allem aber Colms *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*. Nicht eigentlich Theorie, wohl aber die lebendigste Darstellung bietet jetzt Saizew, *Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart*. — Nach Niederschrift der Arbeit erschien das vortreffliche Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, herausgeg. von Mendelsohn und Pahl; es gibt nicht nur eine übersichtliche und vermutlich vollständige Materialsammlung, sondern auch viele und tiefe Einblicke in die Probleme.

ob es sich um Unternehmungen handelt, die in der Konkurrenz stehen oder eine Monopolstellung innehaben, je nachdem auch, ob die öffentliche Unternehmung auf ausschließliche Erwerbszwecke abgestellt ist oder daneben noch anderen Absichten zu dienen hat. (Diese letztere Unterscheidung würde terminologisch wohl am besten durch den Gegen- satz der Benennungen Staatskapitalismus und Staatssozialismus zum Ausdruck gebracht werden, die in einer merkwürdig ungeordneten Weise durcheinandergehen. Vgl. darüber unten.) Nun ist die Unterscheidung zwischen Konkurrenz und Monopol zweifellos sehr wichtig und folgenreich, kann aber niemals die Abdämpfung des Unternehmungsbegriffs auf diese oder jene Seite rechtfertigen. Andererseits hat insbesondere die englische Theorie schon seit langer Zeit die Kasuistik der Monopol- preispolitik in der Weise entwickelt, daß die verschiedensten Absichten des Monopolisten zugrunde gelegt würden, nicht etwa nur das auf Erzielung eines privatwirtschaftlichen Gewinnmaximums gerichtete Streben. Überdies ist klar, daß eine eigentliche Betriebs- und Marktpolitik der öffentlichen Unternehmung an die Voraussetzung einer Monopolstellung oder mindestens einer relativen Monopol- stellung, wie z. B. eines Differentialvorsprungs, gebunden ist, außer in dem theoretisch denkbaren, praktisch aber bisher wohl nicht wirk- sam gewordenen Falle, wo gerade die öffentliche Unternehmung Träger der wirtschaftlichen Dynamik wäre; und auch dieser Fall kann unter die Kategorie des Differentialvorsprungs einbegriiffen werden. Die Grenzunternehmung des Marktverkehrs verfügt 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 Gewinnmöglich- keit nicht voll ausnutzt; bei voller Ausnutzung der Monopolstellung möchte er vom Finanzmonopol sprechen, beim Fehlen der Monopol- stellung von einer erwerbs- oder privatwirtschaftlichen Unternehmung der öffentlichen Hand. Die Tatsache, daß alle diese Unternehmungen im Marktverkehr stehen und mehr oder weniger abhängig von ihm sind, begründet ihren Anspruch, als Unternehmungen anerkannt zu werden.

Immerhin ist die von Engländer gewollte Unterscheidung derjenigen Amonns vorzuziehen, der das Finanzmonopol von dem privatwirt- schaftlichen 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 hinauslaufe. Diese Abtrennung des Finanzmonopols scheitert schon daran, daß man auch beim privatkapitalistischen Monopol von einer Besteuerung der Verbraucher, von ihrem Tribut an das marktbeherrschende Monopol sprechen kann. Die Analogie ist eine vollkommene auch nach der anderen Seite hin, weil das öffentliche Finanzmonopol dem Verbraucher grundsätzlich nicht mehr zumuten kann als das privatkapitalistische Monopol. Beide sind ja von den Wertschätzungen der Verbraucher für die dargebotene Ware oder Leistung abhängig, können also nicht etwa Steuern in der Weise eintreiben, wie der Staat als Hoheitsverwaltung das tut; indem sie die Steuerzahlung an die Anspruchsnahme ihrer produktiven Leistung anknüpfen, lassen sie dem Verbraucher immer die legitime Möglichkeit, auf die Anspruchsnahme der produktiven Leistung zu verzichten und dadurch zugleich der Steuerpflicht zu entgehen. Oder noch anders: beide verlangen für ihre Leistung ein gleichwertiges Entgelt — gleichwertig nicht unter dem Gesichtspunkt der Auswendungen, sondern der Wertschätzungen; das Empfangene muß das Opfer lohnen, der Nutzen der Leistung muß den dafür gezahlten Gesamtpreis unter Einschluß der Steuer mindestens aufwiegen, damit es zur Anspruchsnahme der Leistung und zu der zugehörigen Steuerzahlung überhaupt kommt. Das Finanzmonopol ist also genau wie das privatkapitalistische Monopol und im Gegensatz zur souveränen Steuererhebung der Bedingung unterworfen, daß es den zu Besteuernden eine von ihnen als gleichwertig anerkannte Leistung bietet; es ist den Marktgesetzen unterworfen und daher seinem Wesen nach von den anderen öffentlichen Unternehmungen nicht verschieden.

Amonn scheint die von ihm gewünschte Unterscheidung auch damit begründen zu wollen, daß der Entstehungsgrund bei den verschiedenen Arten der öffentlichen Monopole ein verschiedener 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 benutzt wird, oder ob die Einnahme ganz ohne Zuhilfenahme der öffentlichen Zwangsgewalt erzielt wird. Letzteres 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 Monopolstellung mittels der öffentlichen Zwangsgewalt eine besondere abgetrennte Kategorie des Finanzmonopols zum Unterschiede von der privatwirtschaftlichen Unternehmung der öffentlichen Hand begründen soll, so bleibt für diese zweite, hier eigentlich interessierende Kategorie beinahe nichts übrig. Denn die staatliche Zwangsgewalt hat doch nicht nur das Branntweinmonopol errichtet, sie hat sich z. B. das Wegerecht vorbehalten und auf ihm die Monopole der Verkehrsanstalten und der Versorgungsbetriebe begründet, und doch können unmöglich alle diese zu den Finanzmonopolen gerechnet werden. Andererseits unterscheiden sich diese öffentlichen Monopolbetriebe von privatkapitalistischen Monopolbetrieben durchaus nicht etwa durch ihre Errichtung mittels der öffentlichen Zwangsgewalt. Privatkapitalistische Eisenbahn- oder Elektrizitätsmonopole beruhen genau ebenso wie die entsprechenden öffentlichen Monopole auf dem Regal und dem Hoheitsakt der Konzession; und selbst im Bereiche der Industrie gibt es nur wenige privatkapitalistische Monopole, die ohne die Zollhilfe der öffentlichen Zwangsgewalt auch nur einen Tag bestehen könnten. Ganz zu schweigen von denjenigen Kartellen, die nur der steuergesetzlichen Kontingentierung der Produktion ihre Lebensmöglichkeit auch in der Binnengewirtschaft verdanken, abgesehen von der Abwehr ausländischer Konkurrenz durch den Zoll. Zweifellos ist der Monopolkapitalismus als Ganzes ohne die aktive Hilfe der staatlichen Zwangsgewalt nicht denkbar; er kann niemals mit den Mitteln der ökonomischen Theorie allein, immer nur soziologisch-politisch erklärt werden. Die politische Bedingtheit stellt daher kein unterschiedendes Merkmal für die besondere Gruppe öffentlicher Monopolbetriebe dar. Oder noch allgemeiner: das Vorhandensein 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 Rohstoff, unterscheidet sich für ihren Gesichtspunkt in keiner Weise von einem politisch begründeten Monopol; insofern beide Monopol sind, unterliegen sie den gleichen marktmäßigen Bedingungen der Monopolpolitik, sind in ökonomischer Hinsicht beide gleicher Art. Insofern sie aber marktmäßigen Bedingungen unterworfen sind, sind sie von Unternehmungen überhaupt nicht wesensverschieden.

Die bedeutsamen juristischen Unterschiede zwischen einem Finanz-

monopol, das eine Form der Besteuerung darstellt, und dem erwerbswirtschaftlichen Marktmonopol der öffentlichen Hand sollen damit keineswegs geleugnet werden; auch das daraus gewisse Gradunterschiede ihrer ökonomischen Wirksamkeit hervorgehen können, muß eingeräumt werden. Um so wichtiger ist aber die Einsicht, daß diese Unterschiede juristischer Natur sind und grundsätzliche ökonomische Folgen sich nicht ergeben. Gegenüber dem Finanzmonopol wie dem Marktmonopol wird die Nachfrage im Falle ihrer Überlastung ein Ausweichen versuchen, indem sie die benötigten, aber zu teuer angebotenen Güter oder Leistungen sich durch Eigenproduktion verschafft. Im Falle des Marktmonopols ist das erlaubt, weil die Eigenproduktion keinen Eingriff in den Markt darstellt; im Falle des Finanzmonopols ist es natürlich verboten oder mindestens, im Sinne einer gleichmäßigen Belastung des durch Monopolisierung besteuerten Verbrauchs, an die Bedingung einer Ausgleichsabgabe geknüpft, die dem Monopol den zugefügten Schaden ersteckt. Dennoch bleibt das Finanzmonopol von der Elastizität der Nachfrage 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 kämpfen, die ihm Konkurrenz bereitet und eben dadurch seine ökonomische Monopolstellung bedroht. Illegale Konkurrenz ist für die juristische Betrachtung illegal, für die ökonomische Betrachtung ist sie Konkurrenz, obgleich ihre Illegalität unzweifelhaft durch Verschlechterung der Konkurrenzbedingungen einschränkend wirken wird. Auch das Finanzmonopol kann also die Elastizität der Nachfrage nicht ungestraft mißachten; auch ihm gegenüber besteht die Möglichkeit für den überlasteten Verbraucher, sich durch Verzicht auf die Ware oder durch Eigenproduktion der Steuer zu entziehen, grundsätzlich nicht anders als gegenüber einem öffentlichen oder privaten Marktmonopol.

Wenn in der obigen Definition auf ein „nach Möglichkeit gewinnbringendes Entgelt“ verwiesen wird, so dient dieses Merkmal dem Zwecke, die öffentliche Unternehmung gegen die Anstalt abzugrenzen, die grundsätzlich 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 Anstalt und der öffentlichen Unternehmung würde verwischt werden nur, wenn der Staat seine Einkünfte ausschließlich aus wirtschaftlichen Unternehmungen unter Verzicht auf den Steuerweg bezöge. Eine solche An-

nahme ist immer möglich, ohne daß sie bisher praktische Bedeutung erlangt hätte, auch ohne daß sie für irgendeinen Fall selbst der sozialistischen Wirtschaft als notwendig gelten könnte. Denn immer wird der Staat sich mindestens subsidiär den Steuerweg für die Deckung seiner notwendigen Ausgaben offen halten müssen, so hoch er auch den Vorteil der Deckung ausschließlich aus Unternehmungsgewinnen einschätzen mag. In der Tat erlaubt dieser Deckungsweg den Staatsbürgern, die Steuern auf die ihnen jeweils angenehmste Weise aufzubringen und sie je nach ihren individuellen Bedürfnissen auf die verschiedenen Wirtschaftsvorfälle zu verteilen. Dies ist nur eine Verallgemeinerung des Vorteils, der von jeher den indirekten Steuern nachgerühmt wird, „unmerklich“ zu sein. Freilich kann diese Verallgemeinerung nur für ein sozialistisches Gemeinwesen in Frage kommen, d. h. für ein solches, das die ganze Wirtschaft in der Hand hat, weil sonst eine Konsumverschiebung 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 Staatseinnahmen ausschließlich aus Produktionserlösen würde der Unterschied zwischen der öffentlichen Unternehmung und der Anstalt verschwimmen, 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 fiskalischen auch volkswirtschaftlichen Zwecken dient und etwaige Verlustgeschäfte durch Gewinne kompensieren soll, ohne Hoheitssteuern zu Hilfe zu nehmen. Da aber jener Fall nicht aktuell ist und es vermutlich 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 Zufluß angewiesen sein soll, so umfaßt der Begriff der Anstalt zwei finanzpolitisch sehr verschiedenartige Dinge. Man kann sagen, daß der Unterschied zwischen einem Zuflussbetrieb und einer kostendeckenden Anstalt, die also keinerlei Ansprüche an den Finanzminister stellt, größer ist als der

Unterschied zwischen der kostendeckenden Anstalt und der gewinnbringenden Unternehmung. Das gilt nicht nur für das finanzielle Ergebnis, sondern auch für die Geschäftspolitik, die auf das Ergebnis hinzielt. Wegen der immer mehr oder weniger großen Ungewissheit über die Bedarfslage kann auch der auf bloße Kostendeckung eingerichtete Betrieb die Erzielung eines gewissen Überschusses nicht leicht vermeiden, wenn er seiner Vorschrift gemäß einen Fehlbetrag unbedingt vermeiden soll. Umgekehrt ist es für den Begriff einer öffentlichen Unternehmung als einer Unternehmung zwar notwendig, ihr die Absicht der Gewinnerzielung zuzuschreiben; dennoch sprechen zwei wesentliche Argumente für ihre enge Nachbarschaft zu einer wirklich kostendeckenden Anstalt. Erstens ist es für jede private Unternehmung schon ein sehr befriedigendes Ergebnis, wenn ihr die wirkliche Kostendeckung (natürlich immer unter Einrechnung des Zinses) gelingt; und praktisch kann es allzu leicht vorkommen, daß trotz entgegengesetzter Absicht die Erträge der Unternehmung unter denen der Anstalt liegen. Schon aus diesem Grunde wurde die Unternehmung im Beginn dieser Untersuchung dadurch definiert, daß sie ein „nach Möglichkeit gewinnbringendes 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 verzichten kann, daß sie also — wirtschaftlich gesprochen — ihren Abnehmern freiwillig Teile ihres Ertrages überläßt. Sie würde aufhören, Unternehmung zu sein, wenn sie sich dadurch ohne Not in einen Zuschußbetrieb verwandeln ließe. Aber sie bliebe durchaus Unternehmung, wenn sie unter Verzicht auf fiskalische Ausnutzung ihrer überlegenen Marktstellung mit ihren Preisforderungen bis zur bloßen Kostendeckung hinabgeht. Der definitorische 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 ungünstige Marktgestaltung verschlossen sein; und abweichend von der privaten Unternehmung kann die öffentliche durch überragende wirtschaftspolitische Erwägungen an der Verwirklichung der marktmäßigen Gewinnmöglichkeit verhindert sein. Was für sie als Unternehmung möglich wäre, das wird für sie als öffentliche Unternehmung vielfach unmöglich. Aus diesem zweiten Grunde nähert sie sich nochmals sehr

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

2. Die Entstehung der öffentlichen Unternehmung ist ein historisch-politisches Problem und kann mit den bloßen Mitteln der ökonomischen Theorie nicht beschrieben werden. Historisch ist der Umfang der staatlichen Unternehmungen z. B. durch den Krieg gewaltig ausgedehnt worden, da der Kriegsbedarf doch zum Teil nur durch staatliche Eigenproduktion im Augenblick sichergestellt werden konnte — man denke etwa an Aluminium. Über dieser Hinweis genügt in keiner Weise, um Bestand und Ausdehnung der öffentlichen Unternehmungen zu erklären. Immer noch bliebe ja die Möglichkeit, daß nach dem Entfallen des Kriegsbedarfs auch die entsprechende Produktion wieder eingestellt worden wäre. Wenn das nicht geschehen ist, so muß der staatliche Kriegsbedarf offenbar durch einen privaten Friedensbedarf ersekt worden und so die Umstellung und Fortdauer der einmal eingeleiteten Produktion möglich geworden sein. Dann aber tritt erst recht das politische 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 Notwendigkeit und Rechtfertigung eines solchen Beginnens entfallen war. Nachdem nämlich ein normaler wirtschaftlicher Bedarf den abnormen einmaligen Kriegsbedarf abgelöst hatte, waren die Bedingungen für private Kapitalanlage in der Aluminiumindustrie erfüllt, und unter diesem Gesichtspunkt stand also einem gewinnbringenden Verkauf der Aluminiumwerke nichts im Wege. Der Bestand 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 Zufall der technischen Entwicklung. Es ist unzweifelhaft falsch, auf eine notwendig monopolistische Entwicklung im Verkehrswesen und in der Kraftversorgung zu verweisen, den beiden Hauptgebieten der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit. Dabei ist vielmehr die Entwicklung des Transports von dem frei auf der Straße sich bewegenden Wagen zu

dem auf Schienen fahrenden Wagen vorausgesetzt, ebenso die Entwicklung von der Kerze oder Öllampe, die keinerlei Tendenz zur zentralen Bewirtschaftung zeigt, zu der Beleuchtung mittels Gas oder Elektrizität. 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 privatwirtschaftliche Konkurrenzprinzip ausschließen und die Wahl nur zwischen öffentlichem und privatem Monopol übrig lassen. (Oft ist auf den grundlegenden Unterschied zwischen den Transportbedingungen zu Wasser und zu Lande aufmerksam gemacht worden, als auf den Erklärungsgrund für die gegensätzliche wirtschaftliche Organisation des Landverkehrs und des Seeverkehrs. Die historische Zufälligkeit des Ergebnisses wird auch dadurch unterstrichen, daß die neueste technische Entwicklung durchaus geeignet erscheint, dem seiner Natur nach monopolistischen Schienenerkehr 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 Wucht des Kapitalfaktors und damit die Zusammenballung der Produktion im Großbetrieb und die Monopolisierungstendenz erst möglich gemacht hat, so geschah dasselbe nochmals durch eine Sonderentwicklung auf dem Gebiete des Verkehrswesens und der Kraftversorgung. Das Zurückgehen auf die technischen Momente sprengt also den Rahmen der sonst üblichen Be trachtung keineswegs; ohne ein solches ist aber andererseits der Auftrieb der öffentlichen Wirtschaft nicht verständlich.

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 Unvermeidlichkeit des Monopols die Folgerung gezogen, daß der betreffende Wirtschaftszweig in die öffentliche Hand gehöre, offenbar, weil man die Ausbeutung durch das private Monopol fürchtet und die überlegene Wirtschaftsmacht politisch kontrollieren möchte. Die tatsächliche Entwicklung hat aber die Bereiligkeit dieses Schlusses in mehr als einer Hinsicht gezeigt, so verständlich die Besorgnis vor dem privatkapitalistischen Monopol ist. 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 entstehen können. Dann aber kann die Bewilligung an mehr oder weniger einengende Bedingungen geknüpft werden, deren Absicht und Wirkung dahin geht, die privatkapitalistische Ausnutzung der Monopolstellung zu verhindern, z. B. dadurch, daß die Tarife genehmigungspflichtig gemacht oder daß die Gewinne nachträglich zugunsten der öffentlichen Hand beschnitten werden. Von einer freien privatkapitalistischen Ausnutzung dieser gefährlichsten Monopolstellungen ist auch dort meist nicht die Rede, wo sie nicht in die öffentliche Hand überführt sind. Ja, wenn es auf die Schonung der Verbraucher ankommt, so ist die bedingte und einschränkende Konzessionierung des privaten Kapitals unzweifelhaft ein besseres Mittel als die Übernahme des Monopols in die öffentliche Hand, die ihrerseits die Monopolstellung ungehindert ausnutzen 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 so näher liegen, je größer die Finanznöte sind. Gegen die Zulassung und Kontrolle des privaten Monopols durch den Staat als den Hüter der volkswirtschaftlichen Interessen und somit für die Übernahme in die öffentliche Hand sprechen zwei ganz andere Erwägungen. Erstens wird die unentbehrliche Einschränkung 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 Leistungen mehr Produktivkräfte benutzen wird als nötig, so daß die sonstige Ausstattung der Volkswirtschaft Schaden leidet. Dies ist kein Sonderargument, sondern nur eine besondere Anwendung des allgemeinen Arguments gegen halbsozialistische Planwirtschaftsentwürfe, die durch die unmittelbare Einwirkung der Staatshoheit die privaten Wirtschaftsimpulse zu zähmen und zu lenken versuchen und dabei häufig den Marktgesetzen nicht Rechnung tragen. Zweitens entgeht dem Staat, wenn er sich mit der Beschränkung und Kontrolle der privaten Monopolgewalt begnügt, eine grundsätzlich höchst wichtige Möglichkeit der Wirtschaftspolitik. Der Monopolbetrieb in öffentlicher Hand muß zwar nicht, kann aber immer anderen als bloß erwerbswirtschaftlichen

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

Vielmehr sind dazu zwei miteinander verknüpfte, aber nicht durchaus homogene politisch-sociologische Momente erforderlich: der Machtwille der staatlichen Bürokratie und der sozialistische Auftrieb der Nachkriegszeit. Da der Sozialismus der Gegner der auf dem Privat-eigentum 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 Privatwirtschaft und die ordnenden Funktionen der öffentlichen Hand hinein und lassen die öffentliche Unternehmung als den Ansatz einer geordneten, planmäßigen, krisenfreien Wirtschaft erscheinen. All dies ist äußerst problematisch, wie weiterhin noch zu zeigen bleibt, ist aber nichtsdestoweniger von Bedeutung für die Ausbreitung der öffentlichen Wirtschaft. Unbezweifelbar ist nur die negative Seite der Sache, die Zurückdrängung der privatkapitalistischen Herrschaftsschicht, die Eingang ihres Machtbereiches. In dieser Beziehung ist daher auch der Einwand gegen die öffentlichen Unternehmungen völlig versfehlt, daß, wenn sie schlechter bewirtschaftet werden, als es in privater Hand der Fall wäre — und das wird dann meist angenommen —, ihre Überlassung an die Privaten unter gleichzeitig stärkerer Besteuerung der Privaten für den Staat vorteilhafter sein würde. Dieser Satz ist selbst in finanzieller Hinsicht falsch, außer bei sehr großen Unterschieden in der Ertragsfähigkeit von öffentlichen und privaten Betrieben der gleichen Art; die Unterschiede müßten so groß sein, daß der Gesamtertrag aus dem öffentlichen Betrieb hinter dem bloßen Nettosteueraufkommen (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 Wirtschaftsmethoden praktisch ziemlich bedeutungslos sein. Überdies aber verkennt jenes Argu-

ment 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 Gunsten sie zurückgedrängt wird. Welches immer die Wirkung im weiteren politisch-soziologischen Zusammenhang sein mag, unmittelbar bedeutet diese „kalte Sozialisierung“ jedenfalls einen Machtzuwachs der Bürokratie, und zwar in um so stärkerem Grade, je schärfer die Bürokratie 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 Kräfte auch real begründet. Je mehr die Bürokratie sich als Dienerin der Demokratie fühlt und demokatisch durchsetzt wird, um so mehr tatsächlich sozialistische Tendenzen können in der Ausbreitung der öffentlichen Unternehmungen gefunden werden. Andererseits wird das in dem Maße unmöglich, als die Bürokratie sich verselbständigt und abschließt und damit zum Träger und eigentlichen Nutznießer der Obrigkeitssideologie wird. In jener ersten Phase hat sie mit Hilfe der Demokratie neue Positionen in der Wirtschaft errungen, die sie nun in der zweiten Phase auch gegen die Kontrollansprüche der Demokratie verteidigt. Auch über diese Zusammenhänge ist später noch zu sprechen; hier kam es nur darauf an, die soziologische Triebkraft der Bewegung bloßzulegen, wenn doch die ökonomischen Motive nicht genügen.

Gerade das Selbständigkeitstreben der Bürokratie findet in der öffentlichen Unternehmung angesichts der gegenwärtigen Verfassungszustände Deutschlands eine vielfach taugliche Waffe. An sich ist die Geschäftsführung der öffentlichen Unternehmung und zum allermindesten die Verwendung ihrer Erträge der parlamentarischen Kontrolle unterworfen; je weniger diese aber in Deutschland bisher wirklich eingespielt ist und je stärker die Bürokratie sie auszuschalten strebt, desto mehr bilden solche Einkünfte eine Grundlage für selbständige bürokratische Politik. Sicherlich würde man viel zu weit gehen, wollte man die öffentliche Unternehmung dahin kennzeichnen, daß sie die Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle ermögliche, da sie selbst ja nach dem Sinn der Verfassung der parlamentarischen Kontrolle unterworfen sein soll. Bedingung für diese eigentümliche Wirkung der öffent-

lichen Unternehmung ist vielmehr gerade das Versagen der demokratischen Kontrolle; liegt das aber vor, so findet der Selbstständigkeitsdrang der Bürokratie in der Verfügung über die öffentliche Unternehmung ein mächtvolles Werkzeug einer unkontrollierten Politik, indem etwa durch Selbstfinanzierung heimliche Kapitalinvestitionen 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 parlamentarischen Steuerbewilligungsrecht unabhängig zu machen. Daß diese Lage verfassungswidrig ist, spricht dort, wo sie besteht, nicht gegen ihre Tatsächlichkeit. Mit einiger Übertreibung kann man dann sagen, daß in dieser Beziehung die öffentlichen Unternehmungen dieselben 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 von der politisch-soziologischen Analyse ganz absieht und sich auf die ökonomische Analyse beschränkt: die Popularität der öffentlichen Erwerbseinkünfte steht in merkwürdigem Gegensatz zu dem ausgesprochenen Misstrauen gegen die indirekten Steuern, mit denen sie doch aufs nächste verwandt sind. Allerdings setzt 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 Erwerbseinkünfte für den öffentlichen Haushalt bedeutsam sind.

3. Die Frage, ob die öffentliche Unternehmung der privaten gleichwertig sei, muß jetzt anders beantwortet werden, als es noch vor kurzer Zeit der Fall war. Jede Strukturänderung der öffentlichen wie auch der privaten Unternehmung muß offenbar auch das Ergebnis eines Vergleichs zwischen ihnen verändern. Die tatsächliche Entwicklung aber hat zu einer fortschreitenden Annäherung der beiderseitigen Strukturen geführt und damit dem ehemals sehr heftigen Streit die Grundlage entzogen.

Das entscheidende Moment in dieser Entwicklung ist das Vordringen der Aktiengesellschaft als der schlagkräftigsten Form der Großunternehmung. Wie wenig selbstverständlich das ist, macht man sich am besten klar, indem man die engen Chancen bedenkt, die Adam Smith

der Aktiengesellschaft glaubte zugestehen zu dürfen. Weil sie die tatsächliche 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 Elastizität ankommt, wo in erster Reihe Routine und Zuverlässigkeit gefordert 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 Aktienform, und dem öffentlichen Wirtschaftsbetrieb zu finden glaubten. Beide Unterscheidungen sind durch die Entwicklung überholt.

Zunächst hat die Aktiengesellschaft sich gegenüber der Individualunternehmung durchgesetzt, gerade auch in sehr spekulativen Wirtschaftszweigen, indem sie das eigene Interesse ihrer Leitung an das Gewinninteresse 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 des Einzelunternehmers, so wurde dieser Nachteil doch jedenfalls dadurch weit überwogen, daß erst in der Aktiengesellschaft die Wucht des Kapitalfaktors unbeschränkt durch die Grenzen eines individuellen Privatvermögens zur Geltung kam. Mit der Vergrößerung der festen Anlagen wuchs natürlich auch das Kapitalrisiko; darin aber lag ein starker Antrieb zur Verbandsbildung, die die Gefahren des Marktes abschwächte, die Sicherheit und die Höhe der Kapitalrentierung vergrößerte und die Anforderungen an die Elastizität der Leitung herabsetzte. Mit allem war der Weg zur Bürokratisierung der Privatunternehmungen beschritten und mußte, wie bereits gesagt, verfolgt werden, weil diese Bürokratisierung nur diekehrseite der Kapitalmäßig so entscheidend günstigen Entpersönlichung der Unternehmung ist. Der gleiche Vorgang wie im Wettbewerb zwischen Handwerk und Fabrik, zwischen Kleinbetrieb und Großbetrieb wiederholte sich, marxistisch gesprochen, auf höherer Stufenleiter: der Mangel an persönlicher Interessiertheit und Elastizität wiegt nicht ebenso schwer wie der Vorteil der zusammengeballten Kapitalwucht und der Heranziehung weiteren Kapitals über jede individuelle Vermögensgrenze hinaus gemäß den Erfordernissen 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 Großunternehmung 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 Erfindens 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 dargetan². Damit hat die private Unternehmung 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 vorwiegend 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 kapitalistische Umformung forderte, sowohl hinsichtlich der Buchführung als auch der persönlichen Organisation und Interessierung. Dies liegt ganz und gar in der grundsätzlichen Linie des Sozialismus, der ja des Kapitalismus als einer notwendigen Durchgangsstufe bedarf und sich auf die technisch-organisatorischen Errungenheiten des Kapitalismus stützt, daher auch traditionale Hemmungen der wirtschaftlichen Nationalität beseitigen muß. Für die so erreichte Stufe in der Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen ist die mehrdeutige Bezeichnung Staatskapitalismus durchaus am Platze, 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 Verschiedenheiten in der Zwecksetzung nicht verkennen, da die öffentliche Unternehmung keineswegs nur die erwerbswirtschaftlichen Absichten und Wirkungen aufweist, durch die die Bezeichnung als staatskapitalistische Unternehmung gerechtfertigt würde. Unter diesem weitergehenden Gesichtspunkt würde das Finanzmonopol allein als eine

² Vgl. die ausgezeichnete Studie über „Industriebürokratie“ von v. d. Gahlenz. Schmölers Jahrb. Bd. 50, 1926.

Kapitalistische Unternehmung des Staates anerkannt werden können. Gedenfalls aber ist die Verwendung des Wortes staatskapitalistisch für die öffentliche Aktiengesellschaft sehr viel eher möglich als die Verwendung des Wortes staatssozialistisch für die vorhergehende, rein bürokratische Organisation des öffentlichen Wirtschaftsbetriebes. Vollends wird die Terminologie nicht nur paradox, sondern sinnwidrig, wenn Goldscheid in einer seiner um die Finanzsoziologie verdienten Schriften den Erfolg des früheren „fiskalischen Staatssozialismus“ durch einen „sozial orientierten Staatskapitalismus“ fordert. Diese Terminologie legt 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 soll. Worauf es ankommt, das ist die Uneignung rationaler Wirtschaftsformen durch den Staat, wie sie durch die Entpersönlichung, durch die von Sombart so genannte Vergeistigung der Betriebe möglich geworden ist. Der öffentliche und der private Betrieb, die ursprünglich außerordentlich verschieden und auch verschiedenwertig für die Zwecke 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 Hinsicht auf die Produktivität gibt es keinen Grund mehr, und wo ein solcher doch gesucht wird, spielt sehr wahrscheinlich ein unbewußtes politisches Vorurteil mit hinein. Insbesondere der beliebte Hinweis auf die parteipolitischen Einflüsse in den Aufsichtsräten der öffentlichen Unternehmungen trägt nicht weit. Jene Einflüsse haben gewiß zu einem Teile eine Analogie an den Cliquenkämpfen in den privaten 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 Zwecke an.

Freilich entsteht gerade in diesem Zusammenhang eine Schwierigkeit, die der auf volkswirtschaftliche Zwecke gerichteten Unternehmung zum Unterschiede von der bloß erwerbswirtschaftlichen, sei es öffentlichen, 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 erwerbswirtschaftliche Leistung in den beiden für den Erfolg entscheidenden Richtungen, nämlich in marktmäßig-kommerzieller und in betrieblich-organisatorischer Hinsicht, ihren genauen Ausdruck in der

Höhe des Kapitalertrages findet. Die Tatsache der Elementareinflüsse (im weitesten Sinne dieses Wortes, so daß alle nicht voraussehbaren und nicht beeinflußbaren Momente eingeschlossen sind) beweist nichts dagegen; das Einkommen des angestellten Leiters schwankt nun genau ebenso wie ehemals das Einkommen des Individualeigentümers mit dem Kapitalertrag. Diese Möglichkeit geht verloren, sobald der öffentlichen Unternehmung neben oder vor der erwerbswirtschaftlichen Aufgabe noch volkswirtschaftliche Aufgaben gestellt werden. Die erwerbswirtschaftliche Leistung kann deshalb am Geldertrag abgelesen werden, weil der Geldertrag der Zweck der Erwerbswirtschaft ist; einen ähnlich eindeutigen Maßstab für die Güte der volkswirtschaftlichen Leistung kann es offenbar nicht geben, und mit dem Maßstab entfällt auch der entsprechende Anreiz. Aber es wurde schon gesagt, daß darin nicht eine Minderwertigkeit, sondern eine Andersartigkeit des öffentlichen Betriebes zum Ausdruck kommt, obgleich es insoweit freilich wahr bleibt, daß immer ein Unterschied zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft besteht. Wenn man darin eine Gefahr sehen will, daß es für Leistungen dieser Art einen Geldmaßstab so wenig gibt wie für wirtschaftspolitische 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 Einblick einer möglichst gut geschulten Öffentlichkeit in so verwickelte Wirtschaftsvorgänge. Andererseits ist mit dem Auftreten des Monopols auch für die Privatwirtschaft der Zusammenhang zwischen der Höhe des Kapitalertrages und der Güte der Leistung unterbrochen oder kann es jedenfalls sein. Vollends dort, wo etwa ein privates Eisenbahn- oder Elektrizitätsmonopol durch staatliche Aufsicht an der vollen Ausnutzung seiner Stellung verhindert wird, kann die Leistung des Leiters nicht am Kapitalertrag 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 Maßstäben zu messen, die selbst für den Privatkapitalismus nur unter der Voraussetzung der Konkurrenz gelten und daher heute vielfach außer Kraft gesetzt sind.

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

Nahmen des kapitalistischen Marktes. Sie ist entscheidend für die Beurteilung ihres Wesens und ihres etwaigen Unterschiedes zu der privatkapitalistischen Unternehmung. Zwar besteht noch die zweite Möglichkeit, daß sie sich durch ihre innere soziale Struktur unterscheide, gleichsam durch ihre Verfassung und die Form ihrer Willensbildung, wie das unzweifelhaft 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 öffentlichen Unternehmung im Markte abhängig.

Die nächstliegende Methode, um an die Frage heranzugehen, ist die Untersuchung der verschiedenen Marktconstellationen, in denen die öffentliche Unternehmung sich befinden kann. Von ihnen ist der Spielraum für eine selbständige und unter Umständen arteigene Geschäftspolitik der öffentlichen Unternehmung bestimmt und kraft des angedeuteten Zusammenhangs auch der Spielraum für ihre innere Betriebspolitik wenigstens in ökonomischer Hinsicht. Es ist aber von vornherein klar, daß von einer eigentlichen Preispolitik, von einem freien Ermessen über die Geschäftsgebarung nur bei einer, sei es auch begrenzten Monopolstellung die Rede sein kann. Dies ist ja das Wesen und geradezu der Begriff der Konkurrenz, daß sie dem in ihr Stehenden als eine übergreifende und unbeeinflußbare Gewalt erscheint, deren Geboten er unterworfen ist. Insofern also öffentliche Unternehmungen im Rahmen einer wirklichen freien Konkurrenz arbeiten, ist ihnen ihr Verhalten vorgeschrieben und ein Spielraum nicht eingeräumt. Freilich wird ein solcher Fall selten sein, 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 Gesamtmarktes genügend stark, um den Spielraum eines „unvollständigen Monopols“ innerhalb eines „monopolistischen Wettbewerbs“ zu genießen.

Eine Zwischenstellung zwischen den beiden extremen Fällen der Konkurrenz und des Monopols nimmt für die Zwecke dieser Untersuchung die Ausstattung der öffentlichen Unternehmung mit einem Differentialvorsprung 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; insofern dies aber regelmäßig und aus natürlichen Ursachen der Fall wäre, könnte von einer relativen Monopolstellung gesprochen werden und diese zwar nicht für die Preispolitik nach außen, wohl aber für die innere Betriebspolitik ausgenutzt werden. Es wäre in einem solchen Falle also möglich, auf den Übergewinn ganz oder teilweise zugunsten der Betriebsmitglieder zu verzichten, etwa eine vorbildliche betriebliche Sozialpolitik damit zu finanzieren. Die Differentialrente würde damit natürlich nicht verschwinden, sie wäre vielmehr von dem an sich bezugsberechtigten Kapiteleigentümer, dem Staat, an die von ihm Beschäftigten weitergegeben. Ob ein solcher Vorgang Berechtigung hätte, kann nicht allgemein entschieden werden, und insbesondere ist es gerade vom kapitalistischen Gesichtspunkt der privaten Interessenwahrnehmung aus unmöglich einzuwenden, daß für die Besserstellung einer zufälligen Betriebsbelegschaft, für ihre Heraushebung aus der Lage der Arbeiterschaft im Ganzen, kein Grund vorliege. Dieses Argument hätte unter Umständen eine gewisse Kraft in sozialistischen Gedankengängen, welche für die Solidarität in der Arbeiterschaft bei starker Differenzierung in der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Belegschaften besorgt sein könnten. Vom Standpunkt einer konsequenten kapitalistischen Theorie aus ist es durchaus gleichgültig, welchen zufälligen Einzelpersonen ein „arbeitsloses“ Differentialeinkommen zufließt, und das Argument erweist sich daher im Grunde als ein solches der kapitalistischen Solidarität, die von der Besserstellung 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 Vergleich herausfordern, sondern sich auch unmittelbar auf dem Markt messen. Ein Entgegenkommen an die Belegschaft unter Aufwendung von Kosten kann das Mittel einer weitschauenden, rein geschäftlich eingestellten Politik sein, dann nämlich, wenn dadurch die besten Arbeitskräfte herbeigelockt und in der Endwirkung der ursprüngliche Vorsprung durch den weiteren Vorsprung einer überdurchschnittlichen Arbeiterqualität vergrößert wird. Dieser Weg ist natürlich nicht etwa der öffentlichen Unternehmung vorbehalten, ja er ist im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmungen bisher nicht diskutiert worden. An zwei ganz entgegengesetz

eingestellten Privatunternehmungen kann er studiert werden. Es steht außer Zweifel, daß die Monopolstellung, deren die Firma Karl Zeiss sich seit Jahrzehnten erfreut, zwar auf ihren technischen Errungenschaften beruht, wohl aber durch ihre betriebliche Sozialpolitik gestärkt und gesichert wurde, weil keine andere Fabrik über einen ähnlich qualifizierten Arbeiterstamm verfügt. Und was von Abbé in sozialer Gesinnung durchgeführt wurde, das findet sich unter rein geschäftlichen Gesichtspunkten wieder bei Ford, dessen Lohntheorien einen wichtigen Bestandteil seiner literarischen Geschäftsreklame ausmachen. Eine allgemeine Lohnerhöhung in der ganzen Wirtschaft würde gerade Fords Absatz rückartig erweitern, weil zahlreiche Arbeiter in den Vereinigten Staaten dadurch in den Stand gezeigt würden, sich einen billigen Kraftwagen unter erleichterten Zahlungsbedingungen zu kaufen. Bleibt aber die Lohnerhöhung auf den Fordschen Betrieb beschränkt — und dieser Fall allein interessiert im Zusammenhang der betrieblichen Sozialpolitik —, so bewerben sich die qualifiziertesten Arbeiter um Beschäftigung in dem bevorzugten Betriebe, und der ungeheurelle Ausnutzungsgrad des Arbeitsvermögens in den Fordfabriken spricht für die geschäftliche Rentabilität eines solchen Verfahrens. Analog also könnte auch eine öffentliche Unternehmung ihre Differentialrente zur Vergrößerung ihres geschäftlichen Vorsprungs in betriebliche Sozialpolitik investieren.

Bei alledem ist aber von einer eigentlichen Preispolitik noch nicht gesprochen worden; sie setzt, wie bereits gesagt, eine eigentliche Monopolstellung voraus, wenn diese auch begrenzt sein kann, es aber gerade im Falle der öffentlichen Unternehmung häufig nicht ist. Insofern unmittelbar volkswirtschaftliche, wirtschaftspolitische und nicht bloß erwerbswirtschaftliche Zwecke mit der öffentlichen Unternehmung verfolgt werden, ist dafür eine Monopolstellung erforderlich. Allerdings könnte man sagen, daß auch die Teilnahme an einem privatkapitalistischen Kartell 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 wofür nicht gerade eine persönlich oder geschäftlich überragende Stellung innerhalb des Verbandes erreicht wird, ist nicht recht zu sehen, wie ein solcher Einfluß eines einzelnen Verbandsmitgliedes gedacht ist, da es sich in hoffnungsloser Minorität befindet; und alle Erfah-

rungen mit der öffentlichen Beteiligung an den privaten Kartellen sprechen für die Annahme, daß die Leiter der öffentlichen Unternehmungen die Verbandspolitik 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 legitimieren wollten.

Derjenige Fall also, auf den es für eine volkswirtschaftliche Politik der öffentlichen Unternehmung ankommt, und der bei den wichtigsten öffentlichen Unternehmungen tatsächlich vorliegt, ist das öffentliche Monopol. Seit langem hat die englische Theorie die Monopolpolitik unter verschiedenen Voraussetzungen 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 Verbrauchern überlassen werden soll. Die Verbraucher befinden sich dann keineswegs in derselben Lage, als wenn Konkurrenz herrschte, da doch die einheitliche Organisation des Monopols gerade in den technisch auf das Monopol hindrängenden Wirtschaftszweigen Kostenersparnungen erlaubt, die der Konkurrenz unzugänglich sind. Ein auf die Interessen der Verbraucher 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 benutzt. Ob und inwieweit etwa ein Vergleich 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 Eisenbahnen, die eine regionale Differenzierung zugunsten der von Natur benachteiligten Landesteile erlauben und die etwaigen Zuschüsse aus den Überschüssen der bessergestellten 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 Verkehrs-einrichtungen tragen könnte und dadurch noch weiter zurückbliebe.

Dies alles ist sehr bekannt, und es ist wiederum klar, daß bei solcher Verwendung der Monopolgewinne der geldwirtschaftliche Maßstab für die Güte der Leistung versagt. Wie im Falle der betrieblichen Sozialpolitik die Arbeiter, so würden hier die Abnehmer oder eine Gruppe der Abnehmer eine indirekte Subvention aus öffentlichen Mitteln erhalten, wenn ihnen die öffentliche Leistung unter dem Kostenderte dar-geboten wird. Fraglich kann höchstens der Grad und die Berechnungsart der Subvention sein. Vom Standpunkt des Verbrauchers aus müßte man annehmen, daß das Defizit gegenüber den Kosten den Be-trag der Subvention ausmacht, wie denn Kostendeckung immer wieder als der gerechte Maßstab bei der Inanspruchnahme einer wirtschaftlichen Leistung erscheint. Vom Standpunkt des Produzenten aus aber ließe sich auch die Meinung vertreten, daß als Subvention der größere Betrag erscheint, um den das tatsächliche Betriebsergebnis hinter dem möglichen Ergebnis einer rein erwerbswirtschaftlichen Monopolpolitik zurückbleibt. Dies wäre wohl auch die Betrachtungsweise, aus der der Vorteil eines öffentlichen Monopols vor einem privaten Monopol in der gleichen Lage abgelesen werden könnte.

Dabei sind bisher nur die unmittelbaren Wirkungen ins Auge ge-faßt; es dürfen aber auch die dynamischen Fernwirkungen gerade bei so bedeutsamen Wirtschaftszweigen nicht außer Betracht bleiben. Über 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 vorhin an dem Beispiele der betrieblichen Sozialpolitik gezeigt wurde. Es ist ja bekannt, daß z. B. auch private Bahngesell-schaften in großem Stile regionale Subventionen bezahlt haben, wenn sie hoffen durften, durch solche Investition die Wirtschaftskraft des unterstützten Gebietes zu heben und dadurch auch zur Rentabilität des Verkehrs zu gelangen. Das Erfordernis großer Kapitalkraft spricht nicht notwendig für den staatlichen Betrieb, weil in reichen Ländern oder bei aussichtsreichen Unternehmungen auch der offene Kapitalmarkt die Mittel zur Verfügung stellen wird. Worin die öffentliche Unter-nehmung sich auch von der weitshauenden privaten Unternehmung unterscheidet und sie übertrifft, das ist ihre Fähigkeit, auf das Maxi-mum des Geldertrages überhaupt zu verzichten und solche Maßnahmen durchzuführen, die zwar irgendeinen politischen oder sozialen Nutzen

stiften, ohne sich aber in einer noch so entfernten Zukunft in eine Erhöhung des Kapitalertrages umzusetzen. Es kann eben erwünscht sein, einen Landesteil zu entlasten, auch wenn er wirtschaftlich nicht besonders Entwicklungsfähig ist und der verbilligte Verkehr daher nicht rentabel zu werden verspricht. Und es kann erwünscht sein, irgendwelche Wirtschaftsgruppen durch verbilligte Frachten für ihre Erzeugnisse oder irgendwelche sozialen Gruppen durch verbilligte Beförderungstarife zu entlasten, ohne daß davon in Zukunft ein Wachstum des Verkehrs erwartet wird. Seit jeher ist die Eisenbahn ein mächtiges Werkzeug der Handelspolitik, und nicht nur in dem dynamischen Sinne nach Analogie des Lissischen Erziehungszolles, so daß sich die gegenwärtigen Aufwendungen künftig 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 Maßnahmen der Bahn gefördert 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 Hand monopolisiert wird.

Es ist natürlich kein Zufall, daß eine weit ausschauende öffentliche Wirtschaftspolitik sich derjenigen Produktionszweige bemächtigt, die soeben in der Entwicklung begriffen sind und mehr oder weniger Schlüsselstellungen in der Gesamtwirtschaft einzunehmen versprechen; so war es seinerzeit bei den Eisenbahnen, so ist es jetzt bei der Versorgung mit Gas und Kraftstrom. Die finanzpolitische und die allgemeine wirtschaftspolitische Überlegung gehen hier Hand in Hand, weil jedenfalls eine Vorzugsstellung auf dem Markte erstrebt werden muß, wenn sie entweder in einen unmittelbar fiskalischen Vorteil ausgenützt oder in volkswirtschaftlich erwünschte Wirkungen umgesetzt werden soll. Die Übernahme eines bereits entwickelten Wirtschaftszweiges in die öffentliche Hand wird daher nur dann in Frage kommen, wenn durch sie zugleich eine ertragsteigernde Umorganisation, insbesondere eine Vereinheitlichung der Produktion und eine zugehörige Monopolisierung des Absatzes erreicht werden kann, wie es in gewissen Grenzen beim Branntwein der Fall war. Sonst würde die öffentliche Hand bei der bloßen Übernahme des Eigentums mit Renten für die Vorbesitzer belastet sein, die unter statischen Wirtschaftsbedingungen

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 Systems nur dynamisch ausbreiten, indem sie die aufsteigenden Wirtschaftszweige in ihre Gewalt bringt.

Alle vorstehenden Überlegungen beziehen sich aber immer nur auf die Möglichkeiten, die der einzelnen öffentlichen Unternehmung offenstehen, und auf die Wirkungen, die die unmittelbaren Kontrahenten, insbesondere die Abnehmer und Verbraucher, davon verspüren. Es bleibt aber die grundsätzliche Frage zu erörtern, inwieweit das Funktionieren des Marktes als Ganzes, also das System der freien Marktwirtschaft durch eine interventionistische Politik der öffentlichen Unternehmung betroffen und eventuell geschädigt wird. Eine solche Politik läuft ja darauf hinaus, die Lebens- und Produktionsbedingungen gegenüber demjenigen Zustande, der sich aus einem freien, ungeförderten Marktlauf ergeben würde, zu verändern, also die Realeinkommen einzelner Wirtschaftsgruppen oder sozialer Schichten oder Landesteile zu erhöhen oder zu senken und zugleich durch eine solche Veränderung der Kostenelemente die Bedingungen der weiteren Produktion umzugestalten. Es drängt sich daher die Frage auf, ob solche Abweichungen von den Ergebnissen eines freien Marktes nicht geeignet sind, das weitere ineinander greifen der einzelnen Produktionsglieder zu stören und die Energieigkeit der Produktion zu lähmen, so wie man das von jeder Intervention grundsätzlich behauptet.

Nun ist die Wirtschaftspolitik der öffentlichen Unternehmung, wenn man sie unter den Begriff der Intervention fasst, jedenfalls ihrer Form nach dem System des freien Marktes angepaßt und unterliegt daher nicht den Einwendungen gegen solche Eingriffe, die wie etwa Höchstpreissfestsetzungen und dergleichen von außen erfolgen und den Markt 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 Preissenkung nicht mittels der staatlichen Zwangsgewalt durchführt, sondern mittels einer entsprechenden Angebotsveränderung, auf die die Verbraucher in der gewünschten Weise reagieren. Jeder freie Preis und auch der Monopolpreis gleicht Angebot und Nachfrage aus; im Falle des Monopols wird nur durch

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

Aber die grundsätzliche Einwendung gegen den Interventionismus ist damit noch nicht getroffen. Sie geht von der Erwägung aus, daß der freie Preis und die Höhe des darin steckenden Einkommens einerseits genauer Ausdruck der gegenwärtigen Marktlage und andererseits Wegweiser für die weitere Beschickung des Marktes ist. 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 steckenden 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 hervor. Gemessen an diesem Grundsatz der Marktordnung, erscheint jeder Interventionismus und auch die Wirtschaftspolitik einer öffentlichen Unternehmung als Störung und Beeinträchtigung, da sie die Preise und daher die Kosten und die Einkommen der Abnehmer verändert und so auch die weiteren Angebote der Richtung und dem Umfang nach anders hervorruft, als es ohne die Intervention der Fall wäre. Aber erstens hat es keinen Sinn, die öffentliche Unternehmung an einem irrealen Maßstabe zu messen, da die angedeutete Überlegung freie Konkurrenz voraussetzt und für eine weitgehend monopolisierte Wirtschaft schlechterdings nicht gilt. Wenn in der freien Konkurrenz die Höhe eines Einkommens zwar keineswegs die Qualität einer persönlichen Leistung, wohl aber die Dringlichkeit des Bedarfs und daher den Grad des Nutzens für den Bedarf zum Ausdruck bringt, so ist das beim Monopol nur noch formell der Fall. Die im Monopolpreis sich äußernde Dringlichkeit des Bedarfs ist ja erst durch künstliche Verknappung des Angebots hervergerufen; die Preisbildung gehorcht äußerlich den Gesetzen des Marktes und verschleift zugleich ihren inneren Sinn. Besonders deutlich ist das aber in bezug auf die weiteren Wirkungen einer überdurchschnittlichen Preishöhe, die sich bei freier Konkurrenz selbst aufhebt, indem sie eine Vergrößerung des Angebots veranlaßt, bei gesichertem Monopol aber gerade beharrt. Das harmonistische Marktssystem ist also durch das private Monopol bereits gestört, und das öffentliche Monopol trifft nicht mehr auf eine ungestörte Ordnung auf, sondern auf eine vom Optimum entfernte.

Zweitens ist das Ergebnis der freien Konkurrenz optimal nur in der ganz fest begrenzten Beziehung auf die gegebene Einkommensverteilung, die aus der vorhergehenden Wirtschaftsperiode zur Bedingung der gegenwärtigen geworden ist. Diese Einkommensverteilung einmal gegeben, wird zwar ein wirkliches Nutzenmaximum, wie es rechnerisch gedacht werden kann, auch bei freier Konkurrenz nicht gewonnen; gewisse planmäßige Eingriffe, die die englischen Theoretiker beschrieben haben, wie etwa die Einschränkung solcher Produktionen, bei denen Kostenprogression besteht, und die Ausdehnung der Produktionszweige mit degressiven Kosten 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 der Automatismus des freien Marktes jedenfalls zu einem relativben Optimum führt. Der eigentliche Einwand gegen die Harmonietheorie des freien Marktes liegt vielmehr in der Beziehung jenes Nutzenmaximums auf die gegebene Kaufkraftverteilung; es gibt keine ökonomische, nur die politische Möglichkeit des Vergleichens und Abwägens, wenn diese Ziffernrelationen durch andere ersetzt 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 vergrößert oder vermindert, ob die konkrete Zinsveränderung den Spargrad hebt oder senkt, ob die Unternehmertätigkeit im konkreten Falle durch eine Erhöhung des Gewinnes angesackt oder eingeschläfert, ob sie durch eine Beschniedigung des Gewinnes abgeschreckt oder angestachelt wird³. Wenn eine Preiserhöhung im freien Markte normalerweise zu verstärkter Produktion führt, so erlaubt dieser Satz durchaus keine uneingeschränkte Übertragung auch auf den Markt der Produktionsfaktoren, auf die Arbeitsleistung, die Kapitalbildung und die Unternehmertätigkeit; auch das ist ein Einwand gegen die Harmonietheorie. Aber es ist nur ein Spezialeinwand innerhalb des allgemeineren Einwandes, daß die Harmonie sich immer nur auf das gegebene System der Einkommensverteilung bezieht. Indem das öffentliche Monopol seine Leistungen zu veränderten Preisen abgibt, handelt es so, als ob seine

³ Dies ist überzeugend auseinandergesetzt bei Marschak, Die Lohndiskussion, S. 15ff.

eigenen Produktionskosten eine entsprechende Veränderung erfahren 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 Produktions einschränkung bei den Bedarfsgegenständen wohlhabender Schichten möglich gemacht wird, so ist der Erfolg der gleiche, als wenn aus irgendwelchen technischen Gründen jene Produktion billiger und diese teurer geworden wäre; es gibt keinen Maßstab für ein ökonomisches Urteil darüber, ob dieser fiktive Kostenstand für die Volkswirtschaft als Ganzes günstiger oder ungünstiger ist als der tatsächliche Kostenstand. Die Frage ist also eine politische, keine ökonomische.

Die hier besprochenen grundsätzlichen Möglichkeiten dürfen in ihrer wirklichen Bedeutung oder jedenfalls in dem bisherigen Grade ihrer Verwirklichung nicht überschätzt werden. Die Wirklichkeit zeigt vielfach eine öffentliche Preispolitik, die sich von der erwerbswirtschaftlichen privaten durch nichts unterscheidet, die sogar alle marktmäßigen Fehler der privaten Monopolpolitik getreulich nachahmt und überbietet. Gerade in der schweren Wirtschaftsdepression, in der diese Zeilen geschrieben werden, ist das sehr stark zum Allgemeinbewußtsein gekommen. Pigou und Lederer haben unwiderleglich gezeigt, daß der Versuch der Preisstabilisierung in der Krise die Absatz- und Produktionsmengen noch schärfer drosseln muß als ein normaler Krisenablauf mit den dazu gehörigen Preissenkungen. Genau das von ihnen Vorhergesagte ist aber eingetreten: ja die privaten und die öffentlichen Monopole 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 Leistungseinheit schadlos halten müßten. Insofern die Krise durch eine monopolistische Disproportionalität der Preise verschuldet wäre, würde die Krisenursache auf diese Weise verstärkt; insofern die Krise andere Ursachen hätte, würde nun eine neue Disproportionalität geschaffen und damit die Heilung erschwert. Das äußert sich sogar privatwirtschaftlich, weil die Monopolpolitik in dieser Lage tatsächlich nur Verluste bringen kann, indem sie den Betrieb mit den toten Kosten des Leerlaufs belastet; gerade für die öffentlich betriebenen Wirtschaftszweige mit ihrem ungeheuren Übergewicht des fixen Kapitals gilt das in besonders hohem Grade. Diese naheliegenden

Erwägungen haben aber bisher nicht durchgeschlagen; so 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 ist die Folge. Statistisch erweist sich das an der Bewegung des Lebenshaltungsindex, bei dem zwar die Posten für Ernährung und Bekleidung allmählich nachgeben, die Posten aber für Heizung, Beleuchtung und Verkehrsausgaben 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 von den Anhängern der öffentlichen Wirtschaft ausdrücklich verteidigt wird mit der Begründung, daß die öffentlichen Betriebe in der gegenwärtigen Finanznot des Staates die fiskalischen Gesichtspunkte voranzustellen hätten. Wenn das richtig wäre, so wäre damit für die öffentliche Wirtschaft das Recht und die Pflicht in Anspruch genommen, die Krise zu verschärfen und zu verlängern. Aber es ist nicht richtig; inmitten einer gedrosselten Wirtschaft bringt die Fortsetzung und Verstärkung der Monopolpolitik Verlust, indem sie den Absatz noch weiter lähmt und durch vergrößerten Leerlauf die Kosten erhöht. Dies ist ein trübes Kapitel der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit; für diesmal jedenfalls scheint sie die volkswirtschaftliche Bewährung schuldig zu bleiben.

5. In diesem Zusammenhang entsteht die grundsätzliche Frage nach der Umformung, die das kapitalistische System durch die Einführung der öffentlichen Unternehmung erfährt. Die Meinungen darüber haben sich im Laufe der Geschichte sehr geändert. Schon die alte Bezeichnung jeder öffentlichen Wirtschaftstätigkeit mit dem Worte Staatssozialismus zeigt an, wie sehr man von ihr ursprünglich eine Förderung sozialistischer Tendenzen erwartete; und in der Tat wirkt sie mindestens insoweit antikapitalistisch, als sie den Herrschaftsbereich des privaten Kapitals einengt oder ihm eine sonst mögliche Ausweitung vorenhält. Andererseits zeigen die zuletzt diskutierten Erfahrungen, daß die öffentlichen Unternehmungen sich denjenigen des privaten Kapitals vollkommen anzugleichen vermögen, so daß in der Tat die grundsätzliche Beunruhigung der kapitalistischen Kreise durch das Vordringen der öffentlichen Wirtschaft keineswegs mehr den ursprünglichen Grad aufweist. Das schließt Klagen und Beschwerden im einzelnen nicht aus, die ihren Grund eben in der Einengung des privaten Herrschaftsbereichs haben. Aber neben die alte private Herrenschaft der Wirtschaft tritt

nun einfach eine neue, aus der Bürokratie stammende, und obwohl die beiden Gruppen untereinander Grenzkämpfe auszufechten haben, so kann die Herrschaft einer obrigkeitlichen Bürokratie über einen Teil der Wirtschaft doch unmöglich als Abtragung der Wirtschaftsherrschaft, als Demokratisierung oder Sozialisierung der Wirtschaft bezeichnet werden. Es ist eine Ironie 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 dessen sind die keineswegs seltenen Fälle, in denen Vertreter der Demokratie als politische Kontrollinstanz in die Leitung der öffentlichen Unternehmungen entsandt wurden und nun den unmittelbaren Nutzen von der neuen kapitalistischen Organisation in Gestalt entsprechender Direktorengehälter empfingen. Je mehr erkennbar wird, daß die Spitzengehälter der Privatwirtschaft, die durch eine ungeheure Kluft von den unmittelbar folgenden Gehaltsstufen getrennt zu sein pflegen, durchaus nicht reine Arbeitseinkommen sind, daß sie keineswegs durch entsprechende Seltenheit und Qualität der Leistungen gerechtfertigt werden, daß sie sich vielmehr wesentlich soziologisch erklären, durch die Zugehörigkeit zur Oberschicht, die ihre Einkünfte selbst zu bemessen hat, um so mehr stellt sich die beschriebene Verschiebung in der öffentlichen Unternehmung als eine Ververtierung heraus. In einer kapitalistisch und herrschaftlich gerichteten Ordnung ist eine derartige ökonomische Heraushebung der Oberschicht legitim; aber mit den ursprünglichen Antrieben der öffentlichen Wirtschaft gerade in der Zeit nach der Staatsumwälzung ist sie nicht vereinbar. Natürlich gilt das Gesagte nicht allgemein; je schärfer ausgeprägt die demokratische Struktur des Gemeinwesens ist, um so stärker wird sich das auch in der Struktur der ihm gehörigen Unternehmungen zeigen. Die Unternehmungen der Stadt Wien unterscheiden sich ihrer soziologischen Struktur nach sehr bedeutsam von vielen an den Kapitalismus assimilierten öffentlichen Unternehmungen. Daraus ergibt sich, was ohnedies selbstverständlich ist: daß die historisch-politische 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 Kraft ihrer Monopolstellung einen Spielraum ihrer Geschäftspolitik hat und mancherlei wirtschaftspolitische Absichten ver-

folgen 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.

Insofern sie aber Unternehmung ist, d. h. eine selbständige sich bewegende und auf mindestens kostendeckende Einkünfte gerichtete Wirtschaftseinheit inmitten anderer konkurrierender Wirtschaftseinheiten, 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 davon versprechen kann, daß der Staat schon jetzt einzelne Wirtschaftseinheiten in eigene Regie übernimmt, wenn man auf der anderen Seite eine sozialistische Wirtschaft grundsätzlich nicht mehr als ein Zusammenspiel von mehr oder weniger selbständigen, natürlich sozialistisch organisierten Wirtschaftseinheiten denkt, sondern als eine zentral geleitete Gesamtunternehmung, die nur technisch-organisatorische Untereinheiten anerkennt. Dies ist ja die orthodoxe 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 unverändert belassen, so kann zwar vielleicht ein terminologischer Streit entstehen, ob der erreichte Zustand als sozialistisch bezeichnet werden kann; keinesfalls aber könnte ihm ein kapitalistischer Charakter zugeschrieben werden. Denn mit dem Worte Kapitalismus ist diejenige Ordnung bezeichnet, in der eine besondere abgetrennte Gruppe von Menschen — zu der die kleinen Spärer übrigens nicht gehören — die Verfügungsgewalt über das Produktivkapital und damit die Verfügungsgewalt 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 Verfügung befindlichen Kapitalwucht über die kapitalloje 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, sondern ausgebaut und ergänzt wird; und je mehr der Staat grundsätzlich kapitalistisch gesonnen ist, desto mehr wird er sich in seiner eigenen Wirtschaftstätigkeit an dem kapitalistischen Vorbild orientieren und ihm nacheifern, desto mehr auch wird die Stellung der kapitalistischen Herrenschicht durch das Bündnis mit der staatlichen Wirtschaftsbürokratie verstärkt werden. Daß dieser Vorgang durchaus möglich ist, wurde bereits auseinandergesetzt; es könnte sein, daß der Privatkapitalismus durch Abtretung eines Teilgebietes für den verbleibenden überwiegenden Teil seines Herrschaftsfeldes eine sonst unerreichbare 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 grundsätzlich das wirtschaftstechnische Prinzip, durch das die Schwankungen des Bedarfs in jedem Augenblick sichtbar und eine entsprechende Anpassung 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 Weise sich selbst überläßt, so wird er durch die Schlüsselstellung des Kapitals und die verstärkende Wirkung der Akkumulation seiner sozialen Verfassung nach kapitalistisch ausgeprägt; aber eben diese einschränkende Bedingung zeigt, daß Markt und Kapitalismus nicht identisch sind. Sobald die irgendwie organisierte Gemeinschaft der Arbeitenden das Eigentum am Kapital in der Hand hat, so daß das Einkommen daraus ihr zufliest und die Verfügung über die Arbeit ihr selbst zusteht, so wäre eine solche Ordnung sozialistisch, und es gäbe keinen Grund, ihr die Erfüllung der Wirtschaftsaufgabe, die buchmäßige Kontrolle über die richtige Verwendung der Produktivkräfte in Anpassung an die Bedarfssrichtungen, durch Be seitigung des Marktprinzips zu erschweren. Man müßte selbstverständlich dafür sorgen, daß die Bedingungen, unter denen der Markt funktioniert, nicht naturalistisch ausarten, müßte insbesondere Kapitalakkumulation durch einzelne Gruppen und Belegschaften gerade dann

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 tiefgreifende Änderung im soziologischen Charakter des Marktes nicht nur einen einmaligen Eingriff erfordern, sondern eine dauernde Begrenzung und Überwachung, um einen naturalistischen Ausbruch privater Kapitalmacht, eine Entartung zu privater Kapitalverfügung hintanzuhalten. Insofern die Dynamik des Privatkapitals im Kapitalismus periodisch zu Krisen führt, würde die Monopolisierung der Akkumulation und Investition auch in dieser Beziehung den Wechsel herbeiführen, der für den Begriff des Sozialismus notwendig ist.

Die Minimalbedingung aber für die Erzielung solcher Wirkungen ist keineswegs die Aufhebung des Marktes überhaupt, sondern die Setzung solcher soziologischer Bedingungen und institutioneller Grenzen, daß der Marktlauf 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 erstrebt. Wenn man den Sozialismus nicht als Zerschlagung des Marktes, sondern als freiheitlich-gemeinschaftliche Verfassung der Arbeit definiert, so erweist sich die öffentliche Unternehmung grundsätzlich als neutral in dem Kampf der Wirtschaftssysteme und empfängt ihren eigenen Charakter von dem soziologischen Charakter des Systems, in welchem sie steht und dem sie dient.

Ummerkung: Etwas ausführlicher werden die Gedanken des letzten Absatzes über die Möglichkeit einer sozialistischen Marktwirtschaft in meinem Aufsatz „Sozialisierung“, Neue Blätter für den Sozialismus, 1930, Heft 1, dargelegt. Daß ein echter Marktverkehr, der entgegenge setzt interessierte Wirtschaftseinheiten voraussetzt, nicht an die Bedingung privaten Kapitaleigentums gebunden ist, sondern nur die spezielle Interessiertheit der Betriebsleiter am Erfolge ihrer jeweiligen Betriebe erfordert, ist positiv und polemisch im zweiten und dritten Aufsatz (und in den zugehörigen umfangreichen Anmerkungen) meines Buches „Kapitalismus und Sozialismus“, 1931, erörtert worden.

**Stellung und Bedeutung
der öffentlichen Unternehmung
im Wirtschaftssystem des Kapitalismus.**

Bearbeitet auf Grund der Ergebnisse dieser Schriftenreihe.

Von

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

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einleitung	37
I. Das Gemeineigentum	39
II. Die Unternehmungsformen	43
III. Die Organisationsformen	49
IV. Die Eingliederung der öffentlichen Unternehmen in die Staatswirtschaft	56
V. Anwendungsbereich und Aufgaben der öffentlichen Unternehmen	63
VI. Die Zukunft der öffentlichen Unternehmen	69

Einleitung.

Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist gekennzeichnet durch die Herrschaft des freien Privateigentums an Grund und Boden und an den Produktionsmitteln. In ihrer Bewirtschaftung gilt das auf dem Eigennutz beruhende Erwerbsprinzip. Die Produktionsmittel werden in Kapitalwerten veranschlagt und unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität bewirtschaftet. Die Gewinnaussichten auf dem freien Markt sind entscheidend für den Anfang der Erzeugungskräfte. Strukturell erweist sich die auf spontaner Arbeitsteilung und Tauschverschlechtigung beruhende Marktwirtschaft als eine dezentralistische Wirtschaftsverbindung, die nicht ein zentral geleitetes teleologisches Gebilde, sondern einen Wirkungszusammenhang darstellt. Dem tragenden Prinzip des Eigennutzes entspricht für alle tauschwirtschaftlichen Beziehungen die Herrschaft des Prinzips der Entgeltlichkeit, des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung. Die Wirtschaftsverbindung ist eine freie planlose Konkurrenzwirtschaft, deren sinnvolles Zusammenwirken aus einer Heterogenie individueller Zwecksetzungen entspringt; diese Zwecksetzungen, so sahen wir, sind an den Markttchancen 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 Erwartungen des Frühliberalismus, der von der Annahme einer Gleichheit der Menschen ausging, ihre natürliche Ungleichheit zu einer Verstärkung der Besitzdifferenzierung führen. Diese naturalistische Ordnung zeigt nicht, wie Karl Marx annahm, das Auseinanderfallen einer immer schmäler und immer reicher werdenden Besitzklasse auf der einen, eines besitzlosen und immer mehr verarmenden Proletariates auf der anderen Seite, sondern kennzeichnend ist der mannigfaltige Wechsel, die allseitige Beweglichkeit dieses Systems, der Aufstieg aus der Besitzlosigkeit zum Besitz und der Abstieg in umgekehrter Richtung. Nie

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

Dieses kapitalistische Wirtschaftssystem, das mit seinen gigantischen Leistungen, seinen Vorzügen, seinen Härten und sozialen Schäden, seinen aufbauenden und seinen zerstörenden Kräften seit 150 Jahren den Vorwurf der ökonomischen Theorie bildet, hat nie ausschließlich gegolten. Mächtige Schichten vorkapitalistischer Wirtschaftssysteme, wie sie in Handwerk und Bauerntum erhalten blieben, sind diesem System 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 Wirtschaftssystems heran¹.

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 Systems 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 Eigennutz, sondern der Gemeinsinn. 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 Zwecksetzungen der Gemeinwirtschaft empfängt. An Stelle der freien spontanen Arbeitsteilung tritt hier die herrschaftlich organisatorische, an Stelle der freien anarchischen Konkurrenzwirtschaft die Planwirtschaft mit ihrem Staatshaushaltplan. Nicht minder aber gilt hier das wirtschaftliche Prinzip

¹ Vgl. hierzu Werner Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Bd. 175.

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

An Stelle der Annahme eines monistischen kapitalistischen Systems tritt so die entscheidende Erkenntnis eines dualistischen Wirtschaftssystems², in dem wir leben und sind. Die Wandlungen der Wirtschaftsordnung stellen sich nun im wesentlichen dar als ein Vordringen des gemeinwirtschaftlichen Systems gegenüber der kapitalistischen Marktwirtschaft, 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 dualistischen Ordnung aufzuzeigen und ihre historische Rolle in der Fortbildung 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 bewirtschaftet, Fahrnis und Liegenschaften, Grund und Boden und Produktionsmittel. Wie denn das übliche deutsche Lehrbuch der Finanzwissenschaft 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 organisierten Gemeinschaft, sie sind Gemeineigentum dieser Gemeinschaft, mag unsere Rechtstechnik sie auch als ein Privateigentum des Staates ansprechen und den Staat dazu im Sinne einer Fiktion als Privat-eigentümer bezeichnen und als Fiskus personifizieren. Gemeineigentum aber ist im soziologischen Sinne die dem Privateigentum entgegengesetzte Form, sie bedeutet Gütergemeinschaft statt Individualeigentum. Wohlgemerkt ruhen Gemeineigentum und Gütergemeinschaft auf Gemeinschaft im Sinne von Tönnies, nicht auf Bergesellschaftung im

² Vgl. hierzu wie zum vorigen: Hans Ritschl, Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Zur Erkenntnis der dualistischen Wirtschaftsordnung. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1931.

Sinne von Marx, nicht daß ein Kollektiveigentum bestände mit Anteilsrechten der Gesellschafter.

Im Gemeineigentum des Staates und seiner Unterglieder finden wir heute:

1. Das gesamte Heeresgut: Waffen, Geschütze, Gewehre, Festungen, Exerzierplätze, Truppenübungsplätze, Militärflugplätze, Kasernen, Stallungen, Pferde, Fahrzeuge, Waffenfabriken, Militärbrotbäckereien, Kriegsschiffe, Werften, Arsenale, Flugzeuge usw.

2. Grundstücke und Gebäude der allgemeinen Landesverwaltung, der Gerichts-, der Schulverwaltung, der Finanzverwaltung, Museen, Institute und Anstalten der verschiedensten Art.

3. In teilweisem Gemeineigentum stehen Fürsten, Land- und Rebgüter, Allmenden, öffentliche Parks und Anlagen, Bau- und Siedlungsland; ferner: Bergwerke und Salinen, Hüttenwerke und Fabriken, Bäder und Brunnen, Druckereien, Banken und Sparkassen und gewerbliche oder technische Anstalten mannigfacher Art.

4. In den meisten modernen Gemeinwesen befinden sich die wichtigsten Verkehrswege und Verkehrsmittel in Gemeineigentum: Landstraßen, Wege und Wasserstraßen, das Post- und Telegraphenwesen und — vor allem bedeutsam — die Eisenbahnen; ferner Elektrizitätswerke und Überlandleitungen, Gas- und Wasserwerke, Straßenbahnen und Kraftwagenlinien.

Nach einer Schätzung von Julius Hirsch hatte das Gemeineigentum in Deutschland im Jahre 1926 einen Wert von rund 50 Milliarden RM., gleich einem Fünftel des Volksvermögens. Naphtali berechnet den Geldwert der Leistungen der Staatswirtschaft in den verschiedenen deutschen Gemeinwesen auf 10—12 Milliarden RM., auch das dürfte einem Fünftel des Volkseinkommens entsprechen und kommt dem Jahreswert der deutschen Agrarproduktion gleich. Saitewi bemüht auch in der Schweiz den Anteil der Gemeingüter auf ein Fünftel des Volksvermögens³. Der Anteil des 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.

³ Julius Hirsch, Polizei und Wirtschaft in dem Sammelwerk: Die Polizei in Einzeldarstellungen, 1926, S. 53. — J. Naphtali, Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin 1928. — M. Saitewi, 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 Reglementierwirtschaft, die heute alle sozial wichtigen Vorgänge in den privaten Einzelwirtschaften gemeinwirtschaftlicher Regelung unterwirft.

Eine Berechnung des Instituts für Konjunkturforschung gibt den zahlenmäßig erfassbaren Anteil des gemeinwirtschaftlichen Systems für Deutschland folgendermaßen wieder⁴:

Jahr	Volks-	Reiner Finanzbedarf		Öffentliche Ausgaben	
	einkommen	des Reiches, der Länder und Gemeinden	Milliarden Reichsmark	Prozent des Volks-	im weiteren Sinne
	Milliarden Reichsmark	Reichsmark	einkommens	Milliarden Reichsmark	Prozent des Volks-
1913	44,5	7,2	16,2	13,2	29,7
1925	54,3	14,5	26,7	26,5	48,8
1926	56,3	17,2	30,6	29,9	53,2
1927	62,5	18,8	30,1	33,5	53,6
1928	69,0	20,8	30,1	36,8	53,3

So verfügt heute die Gemeinwirtschaft über mehr als die Hälfte des Volkseinkommens und greift damit entscheidend in die Verteilung des Sozialproduktes und bestimmt in die Verteilung 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 System der Zweckordnung einzureihen, diese Ordnung nach ihrem inneren 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.

⁴ Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, 5. Jahrg., Heft 2, Teil A, S. 72. — Die „öffentlichen Ausgaben im weiteren Sinne“ umfassen außer dem Finanzbedarf der Hoheitsverwaltungen die Ausgaben von Reichspost, Reichsbahn, öffentlichen Betrieben, der Kirchen und die Leistungen der Sozialversicherung.

Die Gemeingüter stehen nach ihrer Zweckbestimmung im gemeinwirtschaftlichen System in einer dreifachen Ordnung:

1. Die Eigenleistungswirtschaft des Gemeinwesens verwendet die Güter zur unmittelbaren Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen. Die Behörden und Gerichte, die Truppenkörper im Heerwesen, die ganze mannigfaltige Organisation der Staatsverwaltung in ihrer hierarchischen Gliederung stellt sich als eine Leistungsorganisation dar, deren wichtigste Formen die Behörde und die Anstalt sind⁵. Die in dieser Leistungsorganisation herborgebrachten Leistungen 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 Eigenleistung vor, eine Leistung für den eigenen Bedarf. Die Eigenleistung fällt mit dem Verbrauch zusammen. Der öffentliche Haushalt steht damit dem privaten Haushalt in seinem Charakter als Verbrauchswirtschaft gleich. Nur insofern besteht ein Unterschied, als die Leistungen 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 Gemeinschaftsbedürfnissen; 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 Marktterzeugung wie die Fremd- oder Marktleistung stellt Güter und Leistungen her zur Befriedigung von Einzelbedürfnissen, also zugunsten anderer Wirtschaften. Mit Fremderzeugung und Fremdleistung tritt die Gemeinwirtschaft in den Zusammenhang der kapitalistischen Marktwirtschaft ein. Sie kann dies tun, um parallel zur privaten Produktions- und Fremdleistungswirtschaft am Absatz von Gütern und Leistungen zu verdienen, um Mittel zu ge-

⁵ Vgl. Gerhard Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, Tübingen 1927, S. 4f., und meine Abgrenzung gegen die dort gegebenen Vorstellungen in: *Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft*, a. a. O. S. 27f., 76f.

winnen für ihre eigentlichen Gemeinschaftszwecke; sie kann indes Fremdleistung und -erzeugung treiben zur Wahrnehmung eines anteiligen Gemeinschaftsbedürfnisses am Einzelbedürfnis. Das Verhältnis 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 gemeinwirtschaftlichen Systems aus dem einen oder anderen Grunde eingegliedert ist.

II. Die Unternehmungsformen.

Als erste Form begegnete uns bereits die staatliche Eigenerzeugung, die dem Eigenbedarf der Gemeinwirtschaft und damit mittelbar der Befriedigung reiner Gemeinschaftsbedürfnisse dient. Es gilt das Bedarfsdeckungsprinzip. Überschüsse werden in der reinen Form der Eigenerzeugung nicht anfallen. Gilt die Form des reinen Verwaltungsunternehmens, so können die Kosten, etwa im staatlichen Kriegsschiffbau, ratenweise aus den Staatsmitteln beglichen werden, dann zahlt die abnehmende Behörde keinen Preis. In anderen Fällen werden zwischen Behörden und staatlichen Eigenerzeugungsbetrieben Verrechnungspreise gezahlt.

Die öffentliche Anstalt, die wir bereits als eine Form der staatlichen Eigenleistungswirtschaft neben der Behörde kennenlernten, dient am häufigsten zugleich der Fremdleistung und Markterzeugung. Sie befriedigt dann Einzelbedürfnisse mit anteiligem Gemeinschaftsbedürfnis. 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 Verzinsung 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 Kosteneinforderungen Beiträge.

Das öffentliche Unternehmen dient der Befriedigung von Einzelbedürfnissen mit anteiligem Gemeinschaftsbedürfnis. Hier gilt das Verzinsungsprinzip und es fallen Taxpreise an. Sie werden so bemessen, daß die vollen Kosten einschließlich einer normalen Verzinsung der investierten Kapitalien gedeckt 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 gleichmäßiger Versorgung, der Gewähr der Betriebsicherheit und einer weitgehenden Erfüllung hygienischer Ansprüche;
4. in einer sozialpolitischen Behandlung des Personals der öffentlichen Unternehmen. Anwendung des Beamtenverhältnisses, Wohnungsfürsorge, Betriebsicherheit usw.

Diese Form ist in der staatlichen Markterzeugung vorherrschend und deckt sich praktisch im wesentlichen mit dem Vorwurf dieser Schriftenreihe. 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 strengerem Sinne ist so zu unterscheiden das Erwerbsunternehmen der öffentlichen Wirtschaft. Es befriedigt reine Einzelbedürfnisse ohne mitspielendes anteiliges Gemeinschaftsbedürfnis. Die Staatswirtschaft führt diese Unternehmen nur um des Erwerbes willen. Sie gliedert sich in ihr wesensfremdes marktwirtschaftliches Element ein, aber sie ordnet es ihren Zwecken unter, indem sie Gewinne erstrebt zur Finanzierung ihrer Bedarfsdeckungswirtschaft. Im staatlichen Erwerbsunternehmen gilt das Erwerbs- oder Gewinnprinzip, es fallen Marktpreise an mitunter auch hier in der Form von Taxpreisen, die indes rein marktwirtschaftlich bestimmt sind. Im wirtschaftlichen Leben sind die Übergänge vom öffentlichen Unternehmen zum Erwerbsunternehmen des Gemeintwesens fließend. In reiner Ausprägung ist das öffentliche Erwerbsunternehmen selten. Meist spielt in der Bewirtschaftung, in der Personalpolitik, in den Gründen der Verstaatlichung oder Kommunalisierung doch ein anteiliges Gemeinschaftsbedürfnis mit. Am häufigsten ist das Erwerbsunternehmen im Betriebe staatlicher Bergwerke und Gewerbebetriebe zu finden. Eine Nutzung 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 Alleinversorgung hohe Gewinne zu erzielen. Es herrscht so das Gewinnprinzip in seiner Form als Monopolprinzip. Hier fallen Monopolpreise an. Wirtschaftlich liegt ein Monopolunternehmen erst dann vor, wenn die Alleinversorgung monopolistisch ausgenutzt wird, wenn tatsächlich Monopolpreise genommen werden. Eisenbahnen, Post, Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, die eine rechtliche oder „natürliche“ Alleinversorgung haben, sind keine Monopolunternehmen, sondern öffentliche Unternehmen, wenn sie nach dem Verzinsungsprinzip bewirtschaftet werden⁶.

Die Ergebnisse unserer Aufgliederung fasst die folgende Übersicht zusammen:

Unternehmungsform	Art der befriedigten Bedürfnisse	Prinzip der Bewirtschaftung	Art der Preise
Staatliche Eigenerzeugung	reine Gemeinschaftsbedürfnisse	Bedarfsbedürfnisprinzip	Verrechnungspreise
Öffentliches Anstalt	Einzelbedürfnisse mit anteiligem Gemeinschaftsbedürfnis	Gebührenprinzip	Gebühren und Teilgebühren
Öffentliches Unternehmen	Einzelbedürfnisse mit anteiligem Gemeinschaftsbedürfnis	Verzinsungsprinzip	Taxpreise
Erwerbsunternehmen	reine Einzelbedürfnisse	Gewinnprinzip	Marktpreise
Monopolunternehmen	reine Einzelbedürfnisse	Monopolprinzip	Monopolpreise

⁶ Auch Amonn trennt von der öffentlichen Unternehmung, die auf den vollen Gewinn verzichten und unter dem Gesichtspunkt des Gemeininteresses geführt werde, das Erwerbsunternehmen, das er als privatwirtschaftliche Unternehmung bezeichnet. Alfred Amonn, Die Einnahmen aus privat- und öffentlichwirtschaftlichen Unternehmungen in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I, S. 335. — Unzweckmäßig 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 Verflechtung in die kapitalistische Marktwirtschaft. Der Anteil der Eigenerzeugung und Eigenleistung sinkt in dieser Reihenfolge, der Anteil der Fremderzeugung und Fremdleistung steigt.

Die reine Erwerbswirtschaft des 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 verwendet 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 Alleinvertretung gesichert und in ihrer Wirkung gesteigert ist⁷.

Das öffentliche Unternehmen, das die durchaus vorherrschende Form der staatlichen Markterzeugung und Fremderzeugung ist, kann keinesfalls als eine staatskapitalistische Form angesprochen werden. Viel eher ist hierin ein Staatssozialismus zu erblicken⁸.

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

diesen Monopolunternehmen wieder die „Finanzmonopole“ trennen muß. — Ähnlich ist die Unterscheidung bei Oskar Engländer, *Öffentliche Unternehmungen in: Handbuch der Finanzwissenschaft* Bd. I, S. 365/66.

⁷ Für die nähere Kennzeichnung der Unternehmungsformen der staatlichen Erzeugungswirtschaft muß ich auf die vorerwähnte Schrift „Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft“, S. 82f. verweisen.

⁸ So auch nach Eduard Heimann in seinem Beitrag in diesem Schriftenbande.

Unternehmens ist, daß die Produktionsmittel hier in Gemeineigentum stehen. Sie sind vergemeinschaftet, aber nicht vergesellschaftet. Vergemeinschaftung aber ist die in Wahrheit soziale oder sozialistische Form, Vergesellschaftung ist eine letzten Endes individualistischem Denken entspringende und damit pseudosozialistische Forderung. Hier ist das Produkt in seinem Wert vorgestellt als entstanden und auflösbar in individuelle Leistungsanteile. Die höchst individualistisch gedachte Verteilung 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 Versorgungsunternehmen, es dient der einwandfreien, gleichmäßigen und wohlfleilen Versorgung der Bevölkerung⁹ mit Wasser, Licht und Gas, mit Transportleistungen auf den Bahnen und im Postwesen. Das Einhalten des Verzinsungsprinzipes bedeutet, daß die volle Kostenrechnung gewahrt wird, auf deren gleichmäßiger Anwendung die Rationalität der Wirtschaft beruht.

Das öffentliche Unternehmen ersezt weitgehend das kapitalwirtschaftliche Lohn- und Angestelltenverhältnis durch das Beamtenverhältnis 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 Beamtenchaft ist notwendig in sich hierarchisch gegliedert, da der Großbetrieb die Trennung leitender und ausführender Arbeit erfordert und da die leitende Arbeit in sich immer mehr differenziert und geteilt werden mußte. Wenn Heimann klagt, daß „neben die alte private Herrenschicht der Wirtschaft einfach eine neue aus der Bürokratie stammende“ trete und meint, daß

⁹ Insofern bemerkt F. Elsaß mit Recht: „Die öffentlichen Unternehmungen können wohl der Form nach Erwerbsgebilde und auf Ertrag aufgebaut sein, sie sind aber dem Wesen nach Einrichtungen zur Bedarfsdeckung.“ Fritz Elsaß, Die deutsche Gaswirtschaft in dieser Schriftenreihe, Bd. 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“ könnte, 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 Beamtenchaft ist — schon durch ihre hierarchische Gliederung — und durch das Entstehen der Beamtenlaufbahn keine Herrenschicht im soziologischen Sinne, die in sich geschlossen wäre und sich aus sich selbst ergänzen müßte. Das ist auch das heutige private Unternehmertum nicht. Von den Aufstiegsmöglichkeiten in der heutigen Ordnung war schon die Rede; dieser Aufstieg vollzieht sich meist in zwei Generationen. Daß dem Zudrang zu den Beamtenstellen und den akademischen Berufen vielfach von sehr wenig begabten Elementen eine bedeutende soziale Gefahr innewohnt, sei hier nicht unerwähnt. Der Aufstieg der Vielzudielen kann leicht den kulturellen Abstieg des Ganzen zur Folge haben.

Die Gefahr der mit zunehmender Verbreitung von Staatsunternehmen wachsenden Bürokratie wird gewöhnlich darin erblickt, daß hier eine eigenkärtige Schicht im Staate entsteht, die der zentralen politischen Leitung ein gewisses Schwergewicht entgegensetzt, daß sie zu einem Staat im Staate zu werden drohe. Gegen wirkliche Machtübergriffe beugen zumeist die Verfassungsbestimmungen und Kontrollvorschriften vor¹⁰. Bedenklicher ist die Schwerfälligkeit und Unelastizität der Bürokratie, ihre Verschlossenheit gegen neue und ungewohnte Gedanken, ihr Hang zur Pedanterie und die Reibungen, die damit unnötigerweise im Verkehr zwischen den Staatsbürgern und den Behörden entstehen. Die Machtstellung der Bürokratie als der unentbehrlichen Exekutive, ihre soziologische Eigengewichtigkeit sind indes zugleich ein unentbehrliches Gegengewicht gegen die Politisierung der Gemeinwirtschaft; häufig wahrt so die Bürokratie die Gemeinschaftsinteressen gegen den Ansturm politisch organisierter Gruppeninteressen.

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

¹⁰ Vgl. Alfred Amonn, a. a. D. S. 346.

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

III. Die Organisationsformen.

Die Einzeluntersuchungen über die wichtigsten Zweige der öffentlichen Unternehmungstätigkeit in dieser Schriftenreihe bringen ein umfangreiches Beobachtungsmaterial für die Beurteilung der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, das der nachfolgenden Schilderung und Beurteilung zugrunde gelegt ist¹¹.

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 Einnahmen und Ausgaben erscheinen in voller Höhe im Etat. Die Beamten sind an die Anweisungen der Zentrale und die Ansätze des Etats in ihren Wirtschaftshandlungen gebunden: Es gilt die kameralistische Buchführung. Die Betriebsführung erfolgt 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 Gehälter der leitenden Beamten häufig dazu führen, daß die fähigeren Köpfe in die besser zahlenden Privatunternehmen abgezogen werden¹². Für die Beamten herrscht das Besoldungs- und nicht das Entlohnungsprinzip. Den Staatsbeamten und Staatsarbeitern steht kein Koalitions- 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 Überschüsse

¹¹ Siehe aber — bereits mit wesentlich gleichem Ergebnis — „Gemeinwirtschaft“ usw. a. a. D. S. 92f.

¹² 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 Verfassers und dem entscheidenden Stichwort des stereotypen Titels (also: Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II).

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

Elsaß rühmt dieser Form des Verwaltungsunternehmens in der kommunalen Gaswirtschaft nach, daß sie eine „enge Verknüpfung von Gemeindeunternehmen und Gemeindeorganen“ gewährleiste und daß damit „eine unmittelbare Beeinflussung der Wirtschaftsführung durch kommunale Gesichtspunkte gesichert und die stärkste Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane hergestellt“ sei. Dieser Vorzug mußte mit dem Übergang zur reinen Demokratie in den Nachteil der Möglichkeit parteipolitischer Beeinflussung umschlagen. Heute werden vornehmlich die Nachteile der reinen Verwaltungsunternehmen hervorgehoben: die größere Schwerfälligkeit in der Leitung, die geringere Verantwortlichkeit der Betriebsleiter, die Unangemessenheit der kameralistischen Buchführung¹³. So ist die Form des Verwaltungsunternehmens in den wichtigsten Zweigen der öffentlichen 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 kapitalistische Formen übernommen, nicht aber Rückverwandlungen in eine kapitalistische Bewirtschaftungsweise vollzogen, obwohl der Einbruch kapitalistischer Denkweise und kapitalistischer Formen die Gefahr einer Entfremdung aus der Gemeinwirtschaft in sich birgt.

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

¹³ Vgl. hierzu wie zum folgenden die eingehende Darstellung von Elsaß, Gaswirtschaft, Bd. 176/II. M. Saizew erklärt die Verwaltungsunternehmung für schlechthin dem Privatunternehmen unterlegen, was für die Vorkriegszeit keineswegs zuzugeben ist. M. Saizew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930. S. 49. — Im allgemeinen wird heute das Körperschaftsunternehmen für die bessere und geeigneter Form gehalten. Anders A. Wolff, der dem Körperschaftsunternehmen keine höhere Wirtschaftlichkeit zubilligt. A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II. — Erich Welter äußert gar, daß die Autonomisierung der Reichsbahn zu Bedenken Anlaß gebe, leider ohne dies näher auszuführen. „Nachkriegskapitalismus. Eine Untersuchung der Handelsredaktion der ‚Frankfurter Zeitung‘.“ 1931. S. 20/21.

ständige Körperschaft organisiert. Häufig wird die Verselbständigung rechtlich vollzogen in der Begründung eines Gesellschaftsunternehmens, meist einer Aktiengesellschaft. Die Aktien bleiben dann im Eigentum des Gemeinwesens. Diese Form erlaubt zugleich, daß mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände und Staat gemeinsam ein öffentliches Unternehmen besitzen. Gemeinsam ist den Körperschaftsunternehmen die Lösung aus der ressortmäßigen Leitung und damit aus dem öffentlichen Haushaltplan. In ihm erscheint nur ein erwarteter, geschätzter oder auferlegter Reinüberschuß des Unternehmens. Das Unternehmen stellt seinen eigenen Sondervoranschlag auf. Die Verantwortung 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 Dividende. Das private Erwerbsunternehmen ist in allem das Vorbild. Die leitenden Beamten erhalten Niesengehälter nach dem bösen Beispiel des Monopolkapitalismus. Im Prinzip soll auch das Beamtenverhältnis zugunsten des Lohn- und Angestelltenverhältnisses zurückgedrängt werden. Das Bestreben der Kommerzialisierung, einer möglichst kaufmännischen Führung der Unternehmen zeigt die Tendenz, die Wahrung anteiliger Gemeinschaftsbedürfnisse zurückzudrängen und monopolistischen Missbräuchen anheimzufallen. Die Annäherung an die Formen der kapitalistischen Privatunternehmen geht indes zumeist nicht bis zu diesem Grade. Die Beamtenrechte werden voll gewahrt, während — als wichtigster Einbruch kapitalistischer Denkweise und Kampfform — die Beamten gleichzeitig das Streik- und Koalitionsrecht beanspruchen und durchsetzen. Daß auch im Körperschaftsunternehmen die Wahrung anteiliger Gemeinschaftsbedürfnisse nicht zurückzutreten 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 Unpassung und zu einer Ablösung 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 Kampfformen auf die Staatsunternehmen. Übertrugen die Arbeiterparteien diese Kampfformen auf die Gemein-

wirtschaft, so mußte der Staat die kapitalistischen Organisationsformen auf sie übertragen. Aber, wie Heimann hervorhebt, hat ja auch gerade die Sozialisierungskommission am Verwaltungsbetriebe die schärfste Kritik geübt und die Überführung der Staatsunternehmen in kapitalistisch angepaßte Formen als ihren wesentlichen Erfolg zu buchen.

Ohne Zweifel ist die Verwaltungsunternehmung die gemeinwirtschaftlichere Form, das Körperschaftsunternehmen eine Zwischengestalt, die es erlaubt, die rationalen Formen des kapitalistischen Betriebes einzuhalten und dennoch die Sinngabe des Unternehmens aus dem teleologischen Gebilde der Gemeinwirtschaft zu bestimmen und herzuleiten.

Die Erfolge des Körperschaftsunternehmens, das zeigen die Beiträge dieser Schriftenreihe, liegen nicht in einer erwarteten Steigerung der Wirtschaftlichkeit¹⁴, sondern in der dezentralistischen Auflösung der Gemeinwirtschaft, die mit ihrem wachsenden Umfange zur organisatorischen Notwendigkeit wird, und vor allem in der Sicherung gegen die mit der Demokratisierung des Staates und der Übertragung marktwirtschaftlicher Kampfformen freigesetzten Gruppeninteressen und politischen Einflüsse. Das Körperschaftsunternehmen bildet einen Puffer gegen das machtvoll organisierte Gruppeninteresse der Beamten und Arbeiter wie gegen die parteipolitischen Einflüsse, also gegen eine Politisierung der Staatsunternehmen¹⁵. Das auf einen selbständigen Stat-

¹⁴ Es ist eine kapitalistische Ideologie, der, wie gezeigt, auch die Sozialisierungskommission unterlag, a priori eine höhere Wirtschaftlichkeit von den kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsformen zu erwarten, d. h. sie nur aus dem Wirkungszusammenhang der dezentralistischen anarchischen Marktwirtschaft herzuleiten. Nationale Wirtschaft ist auch in den rein gemeinwirtschaftlichen Formen möglich, allerdings nur in einer dualistischen Ordnung, die mit einem Markt die volle Geld- und Kostenrechnung für das Ganze beizubehalten erlaubt. Auch hierfür muß ich auf meine vorerwähnte Schrift und auf meine Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung (Bonn 1925 — jetzt im Selbstverlag des Verfassers) hinweisen.

¹⁵ Allerdings meint A. Wolff (Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 122 bis 123), der politische Einfluß werde im Körperschaftsunternehmen nicht beseitigt, da die Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder nach politischen Grundsätzen erfolge; dennoch erkennt auch Wolff an, daß eine gewisse Abpolsterung der parteipolitischen Einflüsse erreicht werde. — Dagegen berichtet J. Elsaß, daß in der Gesellschaftsform des sogenannten Königsberger Systems im Aufsichtsrat Stadtverordnete aller Fraktionen vertreten sind. — Wolff und Gaikev (a. a. O. S. 35) treffen wohl das Wesentliche, wenn sie feststellen,

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

Bei der Beobachtung des Verzinsungsprinzips fällt endlich ein bedeutamer Unterschied zwischen dem öffentlichen Unternehmen und der Rentabilitätsrechnung des privaten Erwerbsunternehmens auf. Die kapitalistische 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 Produktivitätssteigerungen unmittelbar einer Verbilligung der Leistungen unter dem Gesichtspunkte der Versorgung zugute kommen¹⁶.

daß nicht die Organisationsform 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. Ähnlich äußert sich Napp-Zinn (Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft, Bd. 176/II, S. 345, Anm. 11).

¹⁶ So besteht für die Schweizerischen Bundesbahnen, die schon nach dem Gesetz von 1897 als verselbständigte öffentliche Unternehmung erscheinen, die Bestimmung, daß der Reingewinn nach den Abzügen für Verzinsung und Amortisation der Eisenbahnschuld und für den Reservefonds für Verkehrserleichterungen zu verwenden sei (A. Wissler, Öffentl. Unternehmungen in der Schweiz, Bd. 176/III, S. 128). Das bedeutet, daß die Bundesbahnen für das Eigenkapital das Gebührenprinzip anwenden und daß im Maße der fortschreitenden Tilgung die Bahnen als öffentliche Anstalt erscheinen. Vorerst kann von dieser Wirkung indes noch keine Rede sein, da zu Ende 1927 dem Vermögen 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 Zinsendienst aufzuwenden. Die prekäre Finanzlage nach dem Kriege führte dazu, daß die Amortisationsfristen 1920 von 60 auf 100 Jahre erhöht wurden. Vgl. O. Hulfstegger, Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeindewesen der Schweiz auf wirtschaftlichem Gebiet. Zürich 1929. S. 11/12. Das Verzinsungsprinzip im Sinne der öffentlichen Unternehmung ist gewahrt z. B. in den Bestimmungen für die Berliner Städtische Gaswerke-AG., nach denen die Preise so zu bemessen sind, „daß der tatsächliche Aufwand für Verzinsung und Tilgung des Anleihe- und Betriebskapitals gesichert ist und die Gestehungskosten einschließlich der erforderlichen Abschreibungen und Rücklagen gedeckt werden“ (F. Elsas, Gaswirtschaft, Bd. 176/I, S. 39/40). Noch deutlicher kommt die gemeinwirtschaftliche Begrenzung auf eine billige Verzinsung

3. Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen stellt eine eigenartige 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 Kapital, wie sie dem Privatkapital die Beteiligung an Unternehmen mit vorwiegend öffentlichem Kapital ermöglicht. Diese Form setzt ein Körperschaftsunternehmen in Gesellschaftsform voraus. Vielfach ist das gemischtwirtschaftliche Unternehmen als eine Art von Ideallösung gepriesen worden, mit der die Kontroverse zwischen Staatsunternehmen und Privatunternehmen aus der Welt geschafft sei. Zugleich werden die Vorteile einer höheren Wirtschaftlichkeit, die schon das Körperschaftsunternehmen gegenüber dem Verwaltungsunternehmen haben soll, hier in doppelter Vergrößerung gesehen. Wie könnte es anders sein, ist doch hier das öffentliche Unternehmen mit einem Profitserum gegen bürokratische Schwerfälligkeit geimpft. Aber wenn man dem Kapitalismus, dem leibhaftigen, den kleinen Finger gibt — so nimmt er die ganze Hand! 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 Versöhnung“ in dem Kampf der privaten Erwerbswirtschaft mit der öffentlichen Produktionswirtschaft von den bedrängten Herren der Ministerialbürokratie dankbar empfunden wird¹⁸, so scheint das gemein-

zum Ausdruck in der Bestimmung des Baslerstädtischen Kraftwerkes in Augst. Hier ist „die Verzinsung des Anlagekapitals auf 4% beschränkt, Gewinne werden zur Herabsetzung des Strompreises verwendet“ (A. Wissler, a. a. O. S. 136). — Genau genommen dürfen unter dem Verzinsungsprinzip die Preise nur die Verzinsung des gesamten Anlage- und Betriebskapitals decken einschließlich der notwendigen Abschreibungen für Abnutzung und Entwertung, nicht aber die Tilgung des Anleihekapitals, da sie einer Kapitalakkumulation gleichkommt, es sei denn, daß die Tilgung im Maße und an Stelle der Abschreibungen erfolgt.

¹⁷ Kurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II, S. 225.

¹⁸ J. Popitz, Die Kapitalwirtschaft der öffentlichen Hand in dem Sammelwerk: Kapital und Kapitalismus, hrsg. von B. Harms. Berlin 1931. Bd. II, S. 257.

wirtschaftliche Prinzip gefährdet. Unsere Gutachter erblicken mit Recht in dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen eine Kompromißlösung¹⁹, die den Nachteil habe, die öffentlichen Interessen nicht genügend zu wahren²⁰.

Vor dem Kriege und während des Krieges sind gemischtwirtschaftliche 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 Stabilisierung der Währung, als die Gemeinwesen sich einer hohen Finanzkraft erfreuten, sind häufig die privaten Anteile abgelöst worden. Übereinstimmend wird heute berichtet, daß die Finanzierungsschwierigkeiten zu einem erneutem Vordringen des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens geführt haben, das sich nun als ein Vorstoßen des Privatkapitals darstellt. So sind die Berliner städtischen Elektrizitätswerke an eine neugebildete Gesellschaft übergegangen, „an der außer der Stadt Berlin, der preußischen Elektrizitäts-AG. und der Elektrowerke AG. auch die Gesellschaft für elektrische Unternehmungen, sowie zahlreiche in- und ausländische private Finanzinstitute beteiligt sind“²¹. So birgt die Gesellschaftsform der öffentlichen Unternehmen stets eine Überfremdungsgefahr in sich,

¹⁹ A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 125. Wolff weist auf die Bevorzugung der Großabnehmer im Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerk hin, denen der Strom etwa zum halben Preise des Tariffs für das Kleingewerbe abgegeben werde. Er kommt zu dem Schluß, die Propagierung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als einer Organisationsform, die der öffentlichen Unternehmung grundsätzlich überlegen sei, könne einer objektiven Prüfung nicht standhalten.

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

²¹ A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, 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 Straßenbahnbewegens. 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 mehr erwähnten Abhandlung von A. Wolff jetzt auch E. Ledermann, Die öffentliche Energiewirtschaft in: Öffentliche Hand und Wirtschaftsgestaltung. Festschrift für A. Wiedenfeld. Leipzig 1931.

die mit der übermäßigen Auslandsverschuldung²² 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 erkennen und eine gesunde Finanzpolitik erstreben. Gesunde Staatsfinanzen sind nicht nur die Voraussetzung außenpolitischer Handlungsfreiheit, sondern auch die Voraussetzung einer Erhaltung und Stärkung des gemeinwirtschaftlichen Systems²³.

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 Verzinsungsprinzip nicht zu überschreiten und den gemeinwirtschaftlichen Interessen Geltung zu verschaffen. Andererseits ist auch das Körperschaftsunternehmen vornehmlich in den Gemeinden häufig dem Verzinsungsprinzip untreu geworden. Dies wird uns bei der Besprechung der Tarifpolitik 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-

²² Vgl. H. Ritschl, Der Youngplan und die Auslandsanleihen in: *Wirtschaftsdienst* 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 Fortsetzung der bedenkenlosen Hereinnahme von Auslandskrediten, d. h. der Kreditfinanzierung der Reparationen, zur Krise führen müsse, die dann im Sommer 1931 eingetreten ist. Die Zusammenhänge mit der Gefährdung des gemeinwirtschaftlichen Systems werden auch heute noch allzugern übersehen.

²³ Vgl. hierzu wie zur vorigen Anmerkung den interessanten Vortrag von Max Brauer über „Öffentliche und private Wirtschaft“ auf dem Frankfurter Gewerkschaftskongress. Berlin 1931. Verlag d. Allg. Deutschen Gewerkschaftsbundes. Es heißt dort, ohne Beachtung der tieferen Gründe des Vordringens der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung: „Völlig abzulehnen ist die gemischtwirtschaftliche Betriebsform.“ Zu zeigen wäre, wie sie zu vermeiden ist. — Interessant ist der Gesichtspunkt Brauers, der schreit 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 verschlochen ist: Der Staat dringt mit dieser Wirtschaftsform auf dem Markt ein, zugleich aber gehen Marktelemente in den Staatshaushalt ein. Beim staatlichen Erwerbsunternehmen wie beim öffentlichen Unternehmen fallen Markteinnahmen im Staatshaushalt an. Diese Einnahmen sind den Konjunkturschwankungen der dynamischen Marktwirtschaft unterworfen. Sie zeigen ein starkes Ansteigen in den Jahren des Aufschwungs und einen starken Rückschlag in der Krise und in den Stockungsjahren. Bei einem hohen Anteil der ursprünglichen Einnahmen aus Staatsunternehmen an den Gesamteinnahmen des Staates besteht die Gefahr, daß die Dynamik der Markteinnahmen die Statik der Gemeinwirtschaft, die im Gleichgewicht des Staates ihren Ausdruck findet, sprengt. Die Frage ist, wie die statische Gemeinwirtschaft mit ihrer staatswirtschaftlichen Verschlechterung in die dynamische Marktwirtschaft diese ungleichen Systeme zu verkoppeln vermag.

Gelänge es, die öffentlichen Unternehmen strikt im Sinne des Bezinsungsprinzipes zu führen, das heißt, die Preise so zu bemessen, daß die Überschüsse jeweils einen festen Prozentsatz des Anlagekapitals ausmachen, so beständen diese Schwankungen nicht. Eine solche Preispolitik würde bedeuten, daß die Preise im Aufschwung nachgelassen, in der Depression angespannt werden müßten. Ohne Zweifel besteht die Tendenz einer derartigen Preispolitik vornehmlich in den verselbstständigten 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 verschärft: der Aufschwung überhöht, die Krise verschärft, die Stockung vertieft und verlängert werden²⁴. Eine solche der Marktlage umgekehrt

²⁴ Die Krisenverschärfende Wirkung der Kartelle weist heute eindeutig nach U. Wolfers, Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartellliteratur, 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 Krisenverschärfende Wirkung der Kartelle ist aber bereits in den ersten krisentheoretischen Arbeiten Spieß der Kartelle ist aber bereits in den ersten krisentheoretischen Arbeiten Spieß

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 Verbrauchsrückgang verschärft. Der hohe Anteil der fixen Kosten aber in den öffentlichen Unternehmen wie in den Kartellindustrien lässt mit sinkendem Absatz die Produktionskosten nicht entsprechend sinken.

Auch eine Politik der stabilen Preise bleibt der Konjunkturschwankung disproportional. Ihr Gegenstück ist eine starke Investitionstätigkeit im Aufschwung und ihr Erliegen in der Stockung²⁵.

Die Verkoppelung der statischen Gemeinwirtschaft und der dynamischen Marktwirtschaft löst in idealer Form der Ausgleichsfonds. Er setzt die mit den Konjunkturen schwankenden Erwerbseinkünfte um in einen gleichmäßigen Zufluss regelmäßiger Einkünfte für den Staatshaushalt. Dies System bedeutet die Einschaltung einer Übersekzung

hofft im Jahre 1902 ausgezeigt. Die günstige Beurteilung der Kartelle und ihre ausdrückliche Förderung durch die staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschland beruht einmal auf dem Glauben an die Notwendigkeit der Konzentration, auf der Bewunderung für alle Nischenorganisation, auch wenn sie unwirtschaftlich ist, und auf der Sympathie, die der Bürokrat für alles Durchorganisierte bezeugt.

²⁵ 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 Volkseinkommens einsteuert als vor dem Kriege. Auch von hier droht der Bedarfsdeckungswirtschaft die Sprengung des Gleichgewichts. E. Munzer behandelt jetzt eingehend diese Fragen vom Standpunkte der Finanzwirtschaft aus und empfiehlt einen „dynamischen Staatshaushalt“. Dies widerspräche indes dem statischen Wesen der Gemeinwirtschaft. Munzers Vorschläge, die zu erörtern hier leider der Raum fehlt, laufen indes auf das Richtige hinaus, das ich vorzöge, eine labile Statistik zu nennen. Die Frage ist, wie erhalten wir die Statistik der Gemeinwirtschaft gegenüber der Dynamik der Marktwirtschaft. Die labile Statistik unterscheidet sich von der starren Statistik durch das Ziel einer Wertstabilität an Stelle einer Preisstabilität, wie sie z. B. eine systematische Regelung der heutigen Gehaltskürzungen durch die Einführung von Indexgehältern verwirklichen könnte. In der Krisenverschärfenden Richtung der Preisstabilität liegt es, wenn Munzer den Ausbau konjunkturunempfindlicher Steuerformen empfiehlt (Pauschalierung, Ertragssteuern usw.), wie dies auch F. Neumark (Konjunktur und Steuern, Bonn 1930, S. 56) tut. Diese Steuerformen wirken als progressive Kosten bei sinkender Erzeugung. Vgl. Egbert Munzer, Dynamischer Staatshaushalt. Der Einfluß der Wirtschaftskonjunkturen auf den Staatshaushalt. Jena 1931.

zwischen der dynamischen Marktwirtschaft und der statischen Gemeinwirtschaft. Hier liegen das Beispiel und die Erfahrungen des preußischen Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung vor, der 1903 begründet und 1910 reformiert wurde. Danach sollten aus den Eisenbahnüberschüssen zunächst ein Betrag von 1,15 % des statischen Anlagekapitals dem Extraordinarium der Eisenbahnen zufließen, der weitere Überschuß sollte bis zu 2,1 % des statischen Anlagekapitals, damals etwa 210 Millionen Mark, dem Staatshaushalt zukommen. Alle weiteren Überschüsse wurden dem Ausgleichsfonds zugewiesen²⁶. Dieses System bedeutet einmal die Zuweisung fester regelmäßiger Einkünfte für den Staatshaushalt; also an Stelle einer konjunkturempfindlichen tritt eine konjunkturunempfindliche Einnahme. Andererseits stellt 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 Aufrechterhalten des Bauprogramms in der Stockung stützt hier die Gewerbe des reproduktiven Verbrauchs, die sonst den schärfsten Abschrückgang erfahren. Dieses System ist der wilden Investitionspolitik der öffentlichen Unternehmen in den letzten 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 Kapital normalerweise in Verwertungsverlegenheit ist, wird ein Teil des Fonds dem unmittelbaren Staatsverbrauche zugeführt und entlastet so den Kapitalmarkt.

Bergleichen wir mit diesem System die Schwankungen des Anlage-

²⁶ Vgl. die Schilderungen bei W. Voß, Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Tübingen 1917, S. 782f., sowie die grundlegende Darstellung von Reipplig, Der Ausgleichsfonds der preußischen Staatsbahnen. Seine Entstehung und seine Entwicklung. Archiv für Eisenbahnwesen, 39. Jahrg., 1916. Dort wird erwähnt, daß im Jahre 1903 die Schätzung der Eisenbahnneinnahmen um 135 Millionen Mk. von der späteren Erstreckung abwich und wie die Aufstellung des Etats damit praktisch gesprengt werden mußte (a. a. O. S. 847). — In meiner Abhandlung „Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft“ steht auf S. 98 fälschlich die Ziffer 1,6 % statt 1,15 % für die Zuweisung 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 Ausgleichsfonds in dem die Konjunkturschwankungen ausgleichenden Sinne werden nicht erreicht, wenn das Körperschaftsunternehmen auf einen festen, an den allgemeinen Staatshaushalt abzuführenden Betrag verpflichtet wird²⁸. Dann sind zwar die Einkünfte für die Staatskasse gestetigt, aber der Leiter des Körperschaftsunternehmens kann sich auf den Wogen des Aufschwungs zu einer wilden Investitionstätigkeit hinreißen lassen, die in der Stockung dann völlig abgebrochen wird.

Erst die allgemeine Einführung von Ausgleichsfonds 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 Gegen- gewicht gegen die Konjunkturschwankungen zu erblicken, während alle Konjunkturpolitik, die mit mehr oder weniger willkürlichen Eingriffen arbeitet, versagen muß, wie sie bisher versagt hat. Die Ausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Systems auf weitere Zweige des Wirtschaftslebens wird erst dann mit Erfolg möglich sein, wenn die Erkenntnis des Wesens der Gemeinwirtschaft als einer statischen Bedarfsdeckungs-

²⁷ Homberger, Kapitalbedarf und Finanzierungsprobleme der Reichsbahn-Gesellschaft in: Kapital und Kapitalismus. Berlin 1931. Herausgeber B. Harms. Bd. II, S. 297.

²⁸ So wird der Betrag, den die Reichspost abzuliefern hat, im Etat festgesetzt (auch hier droht Willkür); für 1930 waren 145 Millionen angesetzt = 6½ % des Anlagekapitals. Vgl. Sauter, Kapitalbedarf und Finanzierungsprobleme der Deutschen Reichspost. Ebenda, Bd. II.

wirtschaft und der Folgerungen, die sich daraus für die Wirtschaftsführung ergeben, durchgedrungen ist. Dann aber liegt in ihrer Ausdehnung und in einer Verdrängung der umgekehrt proportionalen Preispolitik der Kartelle die beste Gewähr 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 gemeinnützigen Prinzipien abgewichen und haben unter dem Druck des steigenden Finanzbedarfes die Versorgungsbetriebe vielfach als Einnahmequelle genutzt. Die Tarifpolitik zielte nicht mehr auf eine möglichst billige und den sozialen Bedürfnissen entsprechende Versorgung der Einwohner, sondern auf hohe Erträge aus den Werken²⁹. Das bedeutet, daß das Verzinsungsprinzip verlassen und daß das Gewinn- und Monopolprinzip angewandt wurde, daß an Stelle des öffentlichen Unternehmens die Bewirtschaftungsform als Erwerbs- und Monopolunternehmen trat. Mit Recht führt Wolff diese Tarifpolitik zum Teil auf die starre Regelung des Finanzausgleiches zurück. Hier stehen indes in Preußen 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 Versorgungsbetrieben muß wie eine Kopfsteuer wirken. Der tiefere Grund aber liegt in der Übersteigerung des öffentlichen Aufwands und der Ausgabenwirtschaft und einer fehlenden Sparsamkeit in den guten Jahren. 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 gemeinvirtschaftlichen Prinzipien eine gesunde Finanzpolitik die Voraussetzung ist. Wolff macht ebenfalls zu Recht eine ungesunde Expansionspolitik der öffentlichen Unternehmen verantwortlich und spricht von dem Ausbauehrgeiz der Direktoren. Als kräftigstes Beispiel wird der bekannte Erwerb von Kohlenfeldern durch

²⁹ U. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 109 — vgl. auch die Mitteilung U. Wisslers (a. a. O. S. 136) über das Elektrizitätswerk Zürich, das, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen berechnet, eine Verzinsung des Anlagekapitals von 30 % abwürfe.

die Städte Frankfurt a. M. und Köln genannt. Dieser Ausbauehrgeiz ist 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 wirtschaftlichen Richtigkeit vorerst kein Anlaß besteht³⁰. 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 Verselbständigung des bourgeois Ideals des technischen Fortschrittes und seine Aufnahme — als kapitalistische Ideologie — in die sozialistische Gedankenwelt. Das gemeinwirtschaftliche System 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 Handwerkes³². Diese Politik leistet der wirtschaftlich ungesunden Kon-

³⁰ So schreibt Walter Mahlberg, die öffentlichen Betriebe seien früher mit ängstlicher spartanischer Sparsamkeit betrieben, heute würden sie „umgekehrt hemmungslos nach den neuesten Errungenheiten technischer Richtigkeit und Schönheit ohne Rücksicht auf die Kosten“ geführt (W. Mahlberg, Die Betriebstypen der freien und der gebundenen Wirtschaft in: *Zeitschrift für K. Wiedenfeld, a. a. D.* S. 34). Bezeichnend für die Sorglosigkeit, mit der die Kommunalwirtschaftliche Macht- und Aufwandspolitik betrieben wurde, ist, daß der Frankfurter Oberbürgermeister Landmann auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Zürich 1928 — allerdings unter der Voraussetzung, daß Deutschland nicht leichtsinnig den Transferschutz des Dawesplanes preisgebe — den 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 einflußreiche Vertreter, die heute noch von neuen, immer größeren Auslandskrediten das Heil erwarten. Schumpeter hat einmal den Kredit als Vorweggenommenes Sparen definiert. Wann soll das Sparen nachfolgen? Der Weg der Pumppessimisten führt politisch zum Bankrott und wirtschaftlich zu einer unerhörten Überfremdung.

³¹ Vgl. hierzu meine Kritik eines „Monismus der Gemeinwirtschaft“, d. h. einer vollkommunistischen Wirtschaft in: *Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft*, S. 126f.

³² Diese Tarifpolitik macht es auch dem kleinen Landwirt in Deutschland vielfach noch unmöglich, auf dem Hofe Elektromotoren zu verwenden.

zentration und der sozial sehr unerwünschten Agglomeration der Standorte Vorschub. Damit greift diese Tarifpolitik störend in die Deglomeration industrieller Standorte ein, die mit der zunehmenden Anwendung elektrischer Kraft eintreten müsste und die sozial so sehr zu begrüßen wäre. Aber es gibt wohl auch heute noch verantwortungslose Politiker, die für den statistischen Fortschritt wachsender Einwohnerzahlen der Großstädte schwärmen. Biele an den Symptomen kürzeren Staatseingriffe in die freie Marktwirtschaft könnten unterbleiben, wenn in den gemeinwirtschaftlichen Grundlagen eine gesunde Wirtschaftspolitik eingehalten würde. Mit Recht verlangt Wolff für all diese ineinandergreifenden Fragen ein einheitliches Programm, die Rückkehr zu den gemeinwirtschaftlichen Prinzipien, die Besinnung auf den Versorgungscharakter der öffentlichen Unternehmen und das Durchsetzen der Tarifpolitik mit sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Motiven nach dem Vorbilde der Reichsbahn. Hierfür wäre die erste Grundlage die Rückkehr zum Verzinsungsprinzip, des weiteren wäre immer wieder zu versuchen, wie weit Preisnachlässe den Verbrauch heben, um die Einzelleistung zu verbilligen. Diese Verbilligungen müssten allen Gruppen von Abnehmern gleichmäßig zugute kommen. Die Anwendung der Ausgleichsfonds würde es erlauben, in der Krise und Depression durch weitere Tarifermäßigungen einen verschärfsten Absatzrückgang zu vermeiden, zumal wenn mit der Einführung von Indexgehältern und Indexlöhnen die Personalkosten in der Stockung sinken.

V. Anwendungsbereit und Aufgaben der öffentlichen Unternehmen.

1. Die Voraussetzungen 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 öffent-

Die zu hohen Preise des Stroms bei oft nur 20 % Ausnutzung der Überlandkraftwerke drängen zur Surrogatkonkurrenz, zur Anwendung und Konstruktion von Kohlilmotoren im landwirtschaftlichen Kleinbetriebe, während die vorhandenen Kraftwerke ausreichen und durch die Zentralisation der Kraftserzeugung billiger sein würden bei einer verständigen Tarifbemessung. Vgl. hierzu Wormfeste, 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 Einzelunternehmen gegenüberstand. Beide Formen sind einander entgegengekommen und treffen sich, wie Heimann es ausdrückt, in der Mitte des Weges.

Allgemein wird zur Voraussetzung der Geeignetheit eines Wirtschaftszweiges gemacht, daß der technische Fortschritt zu einem gewissen Stillstand gelangt sei, daß der Bedarf stabilisiert sei, daß „Absatz und Konsum in festen Geleisen fahren“³³. Das aber bedeutet nichts anderes, als daß hier eine gewisse Annäherung an den Charakter der Gemeinwirtschaft als statischer Bedarfsdeckungs- und Plandirtschaft vorliegen muß, um eine Eingliederung in diese Gemeinwirtschaft zu vollziehen. Je weniger diese Angleichung erreicht ist, desto loser wird die Eingliederung vollzogen werden. Das Körperschaftsunternehmen erlaubt jene elastischere Führung, die sich einer wechselnden Marktlage anpaßt. Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen dringt nicht zufällig mit einem starken Kapitalbedarf der vor großen Ausbauaufgaben stehenden öffentlichen Unternehmen ein. Hier ist die Dynamik der Wirtschaft noch oder wieder so stark wirksam, daß die erweiterte Reproduktion zur vorherrschenden Aufgabe wird und damit die schnelle Beschaffung und geschickte Verwendung hoher Kapitalien. So gleich steht das Privatkapital für diese ihm adäquate Aufgabe zur Verfügung und dringt notwendig ein im Augenblick der Erschöpfung des Kredits der öffentlichen Hand.

Die großen Aufgaben der weiteren Zusammenfassung der Elektrizitäts- und Gaserzeugung, deren ökonomische Notwendigkeit und Rentabilität bei hohem Zins genau zu prüfen sind in einer Zeit erschöpften

³³ W. Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus, a. a. D. S. 37. Ähnlich äußert sich jetzt E. Welter, Nachkriegskapitalismus, a. a. D. S. 22. Dagegen weist Neu darauf hin, daß das Beispiel der Reichsaluminiumindustrie zeige, daß das öffentliche Unternehmen in Gesellschaftsform hier in einem Zweige starker technischer Entwicklung bei versagender Privatiniziative Pionierdienste zu tun vermochte. R. Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II, S. 224.

öffentlichen Kredits und schlechter Staatsfinanzen, werden wohl ohne die Beteiligung des privaten Kapitals nicht durchzuführen sein, wie es heute den Anschein hat. Bei jeder Begründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen sollte indes die spätere Abfindung des privaten Kapitals vorgesehen sein. Als eine wichtige Voraussetzung des erfolgreichen Anwendens der öffentlichen Unternehmen hebt Ammon ein soziales Pflicht- und Ehrgesühl und Verantwortungsbewußtsein der Bürger überhaupt und der Unternehmensleiter insbesondere hervor. Es könnte sein, daß auf die Dauer der Zeit das kommerzialisierte Körperschaftsunternehmen, vornehmlich wenn es in Gesellschaftsform organisiert ist, hierin dem Verwaltungsunternehmen unterlegen ist, dessen Direktoren aus dem Beamten Dienst hervorgehen und jene altpreußische Tugend des selbstlosen Dienstes am Ganzen verkörpern und als Geist des Unternehmens bestimmen. Dieser Vorzug des Verwaltungsunternehmens wird gemeinhin übersehen um eines Mehr an kaufmännischer 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 Spitzengehälter und Tantiemeprämien bewilligt werden nach dem Vorbilde der kartellmonopolisch entarteten freien Wirtschaft. Die elastischere Form des Körperschaftsunternehmens ist natürlich auch möglich ohne Bestellung dieser Sinekure-Kuratoren.

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

a) Dem öffentlichen Unternehmen steht der billigere Staatskredit zur Verfügung, da die Risikoprämie hier durch die Bürgschaft der gesamten Staatseinnahmen entfällt. Dies spricht unter Umständen bereits für die Anwendung des öffentlichen Unternehmens³⁴.

b) Das öffentliche Unternehmen kann in höherem Maße eine Selbstfinanzierung treiben, da das Gemeinwesen eher auf eine volle Ausschüttung des Gewinnes verzichten kann³⁵, wie das Beispiel des Ausgleichsfonds der preußischen Staatsbahnen mit seiner reichlichen Zuweisung für das Bauprogramm zeigt. Erst recht gilt dies von weniger

³⁴ Max Brauer, Öffentliche und private Wirtschaft, a. a. O. S. 9.

³⁵ Kurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II, S. 217 u. 220.

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

c) Für die Finanzierung der öffentlichen Unternehmen steht die mannigfaltige staatliche und kommunale Bankwirtschaft³⁶ zur Verfügung. Damit ist eine vertikale Konzentration der Leihkapitalsbeschaffung und der Produktion, die das Leihkapital verwendet, erreicht.

2. Die geschichtlichen Anlässe des Eindringens der öffentlichen 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 osteuropäischen Staaten von einer eigenkärfstigen, kapitalistisch nicht angepaßten Staatswirtschaft durch die Zeiten des Liberalismus herübergetretene Besitz an Grund und Boden, an Landgütern und Forsten, der in unserer Schriftenreihe — vergessen worden ist. In der Forstwirtschaft spielen hier bedeutsame Allgemeininteressen mit, die Art der Betriebsführung legt die gemeinwirtschaftliche Nutzung und die Anwendung des reinen Verwaltungsunternehmens besonders nahe. Auch in der Domänenverwaltung begegnen sie uns in Pferdezuchstanstalten, landwirtschaftlichen Versuchsanstalten und Mustergütern, Saatzuchtanstalten und Rebgütern. Eine zweite Schicht geschichtlich überkommenen Gemeineigentums, vorwiegend als Erwerbsunternehmen genutzt, finden wir in den Bergwerken, Salinen, Bädern, den Gewerbebetrieben und dem Postwesen, die wesentlich aus der Zeit des Merkantilismus erhalten geblieben sind. Die Ausdehnung der Staatswirtschaft in diesen Zweigen ist traditional bestimmt.

b) Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dehnt sich das gemeinwirtschaftliche System in weiteren Zweigen aus, vorwiegend und zunächst ausschließlich im Gebiete des Verkehrswesens und der Versorgungsbetriebe. Ihnen ist gemeinsam die Nezhildung, die ein territoriales Monopol, ein Gebietsmonopol begründet. Hier sind die Eisenbahnen, das Telegraphen- und Telephonwesen im Staate, die Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung in den Gemeinden und heute — hineinwachsend in größere Wirtschaftskreise — in Provinzen und Ländern zu nennen. In den Kommunen treten Schlachthöfe, Kanal-

³⁶ Über die Rolle und Bedeutung der öffentlichen Bankwirtschaft vgl. A. Müller-Armack, Bankwirtschaft, Bd. 176/II.

lijations- und Müllabfuhrwesen, Straßenanlage und andere Einrichtungen hinzu.

Entscheidend für die Übernahme dieser Wirtschaftszweige in die Gemeinwirtschaft ist die liberale Antimonopolpolitik. Der echte Liberalismus 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 Konkurrenz aufgehoben ist, droht eine Ausbeutung der Verbraucher; 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 Machtverweiterung strebenden tatkräftigen Gemeinwirtschaft, gestützt durch Konservative und staatssozialistische Ideen, wie sie Adolf Wagner vertrat und wie sie Bismarck nahelagen. Die Missstände, die sich in den monopolistischen Privatunternehmen 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

³⁷ Nach Leuken sind „die üblichen Erfahrungen mit Privatunternehmern und Konzessionsverträgen, bei denen dem öffentlichen Interesse nicht genügend Rechnung getragen wurde“, einer der Hauptgründe für die Entwicklung der Kommunalisierung (zitiert nach A. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 85).

³⁸ „Es verdient immerhin hervorgehoben zu werden, daß sich der Übergang des überwiegenden Teiles dieser Betriebe in die kommunale Hand in Deutschland im wesentlichen zu einer Zeit vollzogen hat, in der in den Stadtvertretungen fast ausschließlich liberale Kreise, Vertreter des Haushaltens, des Handwerks und des Handels die Richtung der Kommunalpolitik bestimmten. Auf der Seite des gewerblichen Mittelstandes hatte man damals sehr wohl erkannt, welche Bedeutung gerade kommunale Betriebe für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Existenz der Mittelschicht haben. Daraüber hinaus aber hatte die Erkenntnis der Notwendigkeit einer sozial eingestellten wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden aus der täglichen Anschauung städtischer Verhältnisse ohne große prinzipielle Überlegungen immer weitere Kreise erfaßt.“ Oskar Mulert, Die wirtschaftliche Tätigkeit der deutschen Gemeinden in: Annalen für die Gemeinwirtschaft, 6. Jahrg., Genf 1930, S. 6.

Sehr beachtenswert ist, daß Wissler (a. a. D. S. 102) das starke Vor- dringen der öffentlichen Unternehmen in der demokratischen und libera-

Leistungen der letzten anderthalb Menschenalter vor dem Kriege für den Ausbau 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 setzt mit der Kriegswirtschaft und dem Kriegsbedarf ein. Neben dem Ausbau der Militärwerkstätten, die hernach auf Friedensproduktion umgestellt und teils wieder abgestoßen wurden, sind hier die Kalkstoff- und die Aluminiumindustrie zu nennen. Es handelte sich bei den Rüstungswerken und der Aluminiumindustrie um staatliche Eigenerzeugung, die nun mit der Umstellung auf den Friedensbedarf einer Markterzeugung gewichen ist. Die Ausdehnung der Eigenerzeugung zu einer Selbstversorgung für den reproduktiven Verbrauch spielt in der Ausweitung der staatlichen Eigenerzeugung eine bedeutende Rolle. Der Aluminiumindustrie und der Kalkstoffindustrie werden Elektrizitätswerke angegliedert und in umgekehrter Richtung Walzwerke zur Aluminiumverarbeitung³⁹. Ähnlich errichteten die Schweizerischen Bundesbahnen zur Selbstversorgung mit Strom vier große Kraftwerke. Preußen baute zur Bewertung seiner Steinkohlengruben am Deister das Großkraftwerk in Ahlen⁴⁰.

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

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

³⁹ Vgl. hierüber Kurt Neu, Industriewirtschaft, Bd. 176/II.

⁴⁰ U. Wolff, Elektrizitätswirtschaft, Bd. 176/II, S. 96. Daß der Eigenbedarf der Gemeinden für die Kommunalisierung mitgesprochen habe, berichtet Wolff für die Elektrizitätswirtschaft und Collorio für die Wasserwirtschaft (Feuerlösch- und Straßenreinigungsbedarf). Collorio, Wasserwirtschaft, Bd. 176/II, S. 164.

Die wesentlichen Gebiete des öffentlichen Unternehmens sind heute das Verkehrsweisen und die Versorgungsbetriebe, in denen ein Gebietsmonopol die gemeinwirtschaftliche Regelung erfordert. Mit den Verkehrsunternehmen sind die wichtigsten Bindeglieder der Wirtschaftsverbindung, auf denen die Tausch- und Verkehrsverflechtung, die Arbeitsteilung und die Standortgliederung beruht, in die Hand des Gemeinwesens gegeben⁴¹. Hier ist jeder Missbrauch privater Kapitalmacht ausgeschlossen. Mit der starken Beteiligung der öffentlichen Hand im Bank- und Sparkassenwesen, das heute in Deutschland zur Hälfte im gemeinwirtschaftlichen System steht⁴², ist auch die Kreditzuleitung, die Verteilung des Leihkapitals auf die Erzeugungswirtschaften, den Wohnhausbau und den öffentlichen Kapitalbedarf unter den entscheidenden Einfluß der Gemeinwirtschaft gestellt, die so in der Lage ist, die Lücken im volkswirtschaftlichen Versorgungssystem zu schließen, die in der kapitalistischen Marktwirtschaft auftreten.

VI. Die Zukunft der öffentlichen Unternehmen.

Bei der Behandlung der Tarifpolitik erkannten wir, daß es die wirtschaftspolitische Aufgabe in der Gemeinwirtschaft ist, wieder zum Verzinsungsprinzip zurückzukehren und die Tarifpolitik unter sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten innerhalb einer zielbewußten vorausschauenden Wirtschaftspolitik zu führen. Die Gemeinwirtschaft ist ihrem Wesen nach Planwirtschaft. Sie erfordert ein planvolles Handeln und darf nicht einer planlosen Bestimmung durch die Verhältnisse des Augenblicks und hier der Marktlage überlassen bleiben. Erst die Verbreitung einer vertieften Erkenntnis und Kenntnis der Gemeinwirtschaft und eine sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung ihrer Leiter, die sich heute noch zumeist aus juristisch-formal geschulten Beamten rekrutieren — daher die Verschärfung des

⁴¹ H. v. Beckerath 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 ideengeschichtlich, wie gezeigt, zuzustimmen, so nicht, wenn v. Beckerath meint, in den öffentlichen Unternehmen keinen prinzipiellen Widerspruch zum privatkapitalistischen System erblicken zu können. H. v. Beckerath, Der moderne Industrialismus. Jena 1930. S. 350/51. Auf die Erkenntnis dieses grundlegenden Dualismus der heutigen Ordnung kommt es uns hier an.

⁴² A. Müller-Armack, Bankwirtschaft, Bd. 176/II, S. 402/403.

spezifischen Charakters der Bürokratie —, eine vertiefte Erkenntnis der Gemeinwirtschaft und die Fähigkeit, sie zu beherrschen, sind die Voraussetzung 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 gefordert werden⁴³. Doch begnügen wir uns nicht mit dem Glauben an die Tendenz einer Umformung der kapitalistischen Marktwirtschaft und des Wachstums des gemeinwirtschaftlichen Systems, die uns von den intimen Kennern der kapitalistischen Marktwirtschaft, wie Sombart, Keynes, Schmalenbach, aufgezeigt wird.

Fragen wir vielmehr, welche Daten haben sich geändert, welche inneren Gründe sprechen für eine weitere Ausdehnung der Gemeinwirtschaft 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 wesentlich nur noch als entstellte Produzentenideologie fortlebt, am Konkurrenzsystem der freien Wirtschaft, weil er in ihm den besten Faktor einer gerechten Verteilung und einer billigen Versorgung erblickte. Der Liberalismus war entstanden im Kampf gegen privilegierte Kompanien, Handelsmonopole, Zunftmonopole und Schutzzölle. Er war konsequent genug, diese Formen da zu bekämpfen, gerade gegen das Produzenteninteresse, wo sie neu aufzutauchen begannen. Wir haben gesehen, daß dies gegenüber den privaten Gebietsmonopolen der Verkehrsunternehmen und der kommunalen Versorgungsbetriebe mit durchgreifendem Erfolg geschah, allerdings wesentlich nur dort, wo eine starke eigenkräftige Gemeinwirtschaft in Staaten von nicht demokratischer, nicht kapitalistisch angepaßter Staatsform vorhanden war, in Mittel- und Osteuropa. Andererseits erlaubte und begünstigte dieselbe Gemeinwirtschaft die Entstehung monopoloider Organisationen und Zusammenschlüsse der Arbeiter in Gewerkschaften, der Unternehmer in Verbänden, die für die Regelung des Arbeitslohnes die freie Marktbestimmung einschränkten. Diese Entwicklung war unvermeidlich, da die Voraussetzung des gleichen Kräfteverhältnisses für den individuellen Arbeitsvertrag nicht zutraf. Jetzt aber hielt immer noch ein Quasi-

⁴³ Werner Sombart, Die Wandlungen des Kapitalismus, u. 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 Rückkehr zum Schutzzollsystem, die nationalpolitisch unvermeidbar war, ein Vorgang, den England heute nachholt. Seither dringt, fügend auf dem Zollschutz, die Kartellierung im Bergbau, in der Schwerindustrie wie auch in den leichten Industrien ein. Die Kartelle stellen sich als monopolioide Gebilde dar, die mit einer verknappten Versorgung des einheimischen Marktes höhere Preise im Inlande erzielen und das Produkt des nationalen Bodens und der nationalen Arbeit auf dem Weltmarkt verschleudern⁴⁴. Ihnen steht nicht wie im Verhältnis der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften in der Kriegszeit ein Monopolist als Gegenkontrahent gegenüber, sondern der unorganisierte in seiner Vereinzelung schwache Verbraucher. So entsteht auch im Kartell ein Gebietsmonopolist. Wiederum ist die billigste und beste Versorgung des Verbrauchers preisgegeben. Nach liberalistischem Prinzip müßten die Kartellunternehmen verstaatlicht werden⁴⁵.

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

Alle üblichen Erwartungen, die der konsequente Liberalismus vom Monopol erwartete, sind bei den Kartellen eingetreten. So berichtet Schmalenbach: „Veralteten und völlig unwirtschaftlichen Verwaltung-

⁴⁴ Vgl. die sarkastische Schilderung des Kohlendumpings bei E. Schmalenbach, Die Betriebswirtschaftslehre an der Schwelle der neuen Wirtschaftsverfassung in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 22. Jahrg., 1928, S. 248.

⁴⁵ Diehl, der gegen Sombart die Entstehung einer gebundenen Wirtschaftsordnung 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 Wirtschaft entsprechend der Staat eventuell durch Übernahme dieser Betriebe solchen Monopolen entgegentreten.“ Karl Diehl, Die rechtlichen Grundlagen des Kapitalismus. Jena 1929. S. 45.

einrichtungen begegnet man in der neuen Wirtschaft auf Schritt und Tritt. Übertriebenen Bürokratismus, übermäßige Schwefälligkeit, übermäßige Kostspieligkeit der Verwaltung und übergroße Gehälter und Lantienen der leitenden Beamten findet man bei diesen monopolistischen Organisationen allenthalben. Und mit Bedauern muß man feststellen, daß all diese Unwirtschaftlichkeiten Jahre und Jahrzehnte hindurch ruhig fortbestehen können, weil die reinigende Lust der Konkurrenz fehlt.“⁴⁶

„Es sei“, sagt Schmalenbach, „ein beamtenhaftes und nicht mehr ein unternehmerhaftes Wesen, das mehr als früher die Wirtschaft über schattet.“ Damit kommen wir zu einem weiteren entscheidenden Punkt, der Unterschied des bürokratischen Verwaltungunternehmens gegenüber dem höchst elastischen privaten Einzelunternehmen mit seiner Initiative und seiner Verantwortlichkeit des Unternehmers ist in diesen Wirtschaftszweigen ganz geschwunden. Die Privatunternehmen sind zu großen Aktiengesellschaften geworden, die im Schutz der Kartelle als schwefällige, bürokratische Gebilde wirtschaften, sie sind vielfach dem öffentlichen Unternehmen unterlegen — zumindest volkswirtschaftlich, wenn sie im Quotenkampf Neu anlagen schaffen, für die kein Absatz auf dem Markt 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 entscheidenden Punkt, der notwendig zum Versagen der freien Marktwirtschaft führen mußte. Es sind die hohen fixen Kosten der Produktion. Der hohe Anteil der fixen Kosten, die mit einer Erzeugungseinschränkung nicht sinken, drängt zu voller Ausnutzung der Kapazität trotz mangelnder Nachfrage und damit zum verschärften Dumping auf dem Weltmarkt. „Und so ist die moderne Wirtschaft mit ihren hohen fixen Kosten des Heilmittels beraubt, das selbsttätig Produktion und Konsumtion in Einklang bringt und so das wirtschaftliche Gleichgewicht herstellt. Weil die proportionalen Kosten in so großem Umfang fix geworden sind, fehlt der Wirtschaft die Fähigkeit der Anpassung der Produktion an die Konsumtion.“⁴⁷ Die Schlussfolgerung finden wir bei Mahlberg, einem überzeugten Vertreter der Überlegenheit der freien

⁴⁶ E. Schmalenbach, a. a. D. S. 246.

⁴⁷ E. Schmalenbach, a. a. D. S. 245.

Marktwirtschaft: Er meint, daß „Betriebe mit nur fixen Kosten und der Wahrscheinlichkeit, daß ihre wirtschaftliche Kapazität nur vorübergehend mit 100% ausgenutzt werden dürfte, von der öffentlichen Hand betrieben werden und werden müssen“⁴⁸.

Nach Schmalenbach führt die Rationalisierung und die Erweiterung der Betriebe zur vollen Ausnutzung der Nebenanlagen die Industriezweige automatisch in eine übergroße Kapazität hinein. „Ist ein Geschäftszweig so weit, so ist es bis zur Gründung eines Kartells oder zur Vertrustung nicht mehr weit.“ Diese Tendenz wird auch durch Antitrustgesetze 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 künstlichen Eingriff in die naturalistische Ordnung Störungen hervorruft, die sich oft an anderen Stellen der sozialen Ordnung auswirken.

Es wird hier auf die Dauer nur der Weg des Eindringens der öffentlichen Hand und einer gemeinwirtschaftlichen Bewirtschaftung übrigbleiben⁴⁹. Sowie dieser Gedanke auftaucht, besinnen sich die Produzenten auf ihre liberalistische Ideologie und reden von den segensreichen Prinzipien der freien Wirtschaft, denen sie längst untreu geworden sind. Und nun wird ernsthaft diskutiert, wie man zur freien Konkurrenzwirtschaft zurückkehren könne. Das Heilmittel, das hier allgemein genannt⁵⁰, auf allen Wirtschaftskonferenzen bekannt, von

⁴⁸ Walter Mahlberg, Die Betriebssysteme der freien und der gebundenen Wirtschaft. a. a. O.

⁴⁹ Auch Erich Welter schreibt in der Redaktionsarbeit der „Frankfurter Zeitung“ (a. a. O. S. 20): „Derjenige Staatseingriff, über den die Privatwirtschaft am lautesten zu klagen pflegt: das direkte Eindringen der öffentlichen Hand in die Produktion, ist im Vergleich zu jenen anderen Störungen (eines reglementierenden Interventionismus) nur von ganz untergeordneter Bedeutung, ja es stehen den nachteiligen Wirkungen so viele vorteilhafte gegenüber, daß man bezweifeln muß, ob eine Gesamtbilanz der Be-tätigung der öffentlichen Hand als Produzent, als Unternehmer mit einem Passivsaldo für die Gesamtwirtschaft abschließt.“

⁵⁰ Erich Welter, ebenda S. 35. — Arnold Wolfers, Das Kartellproblem im Lichte der Kartellliteratur, a. a. O. S. 42: „Es ist nicht unwahrscheinlich, daß ein Wegfall solcher staatlichen Maßnahmen, die die Konkurrenz aufzuheben die Tendenz haben, allein schon die Tendenz haben würde, volkswirtschaftlich belangreiche Monopolisierungen durch Kartelle fast völlig auszuschließen.“ Über H. v. Beckerath hat schon 1911 gezeigt, daß der Konkurrenzausschuß auch durch bloße Exklusivverträge wirksam voll-

allen Staaten beschworen und von keinem befolgt wird, ist der radikale Abbau der Zollmauern und die Rückkehr 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 Schutzzöllen bestimend, der privatwirtschaftlich zur Kartellierung führt: Auch hier stehen die ungeheuren Werte auf dem Spiel, die in festem Anlagekapital gebunden sind. Das Niederreißen würde sie in vielen Staaten mit einem Schlag entwerten. Ein ungeheurer weltwirtschaftlicher Standortskampf würde zur Konzentration der Erzeugung an den absolut günstigsten Standorten — in hohem Maße zum Beispiel in den Vereinigten Staaten mit ihren günstigen Förderbedingungen der Bodenschätze — führen. In den im Standortskampf unterlegenen Ländern würden die Betriebe geschlossen und die Arbeiter „freigesetzt“. 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 entscheidende Voraussetzung der gedachten freien Weltwirtschaft, die Wanderungsfreiheit der Arbeitskraft. Es besteht keinerlei Aussicht, daß im Augenblick der Aufhebung der Zollschranken die Vereinigten 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 erhalten⁵¹, der andere, um die Autarkie zu wahren, sondern auch ein Bündnis des Nationalstaates mit der Arbeiterschaft, die ihre sichere Beschäftigung erhalten will. Wir sehen heute, wie in England dieser Dreibund in einem Akte geschaffen wird. Es ist zur Genüge gezeigt,

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

⁵¹ Vgl. auch H. Ritschl, Die Entwicklungsstufen der Staatswirtschaft. Festgabe für Georg v. Schanz. Bd. I. Tübingen 1928.

dass diese Entwicklung zwangsläufig ist, dass sich das Rad der Entwicklung nicht zurückdrehen 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 Steuerreserven lassen den Staat gegen jede Vermehrung der Arbeitslosigkeit, die mit der Rückkehr zum Freihandel in unübersehbarem Ausmaß eintreten müsste, aufs heftigste ankämpfen. Die Voraussetzung der Rückkehr zum Liberalismus, einer liberalistischen Renaissance, wäre die Beseitigung der Arbeitslosenunterstützung. Vor allem aber, diese nie konsequent zu Ende gedachte Rückkehr zum Liberalismus wird nur als ein technisches Mittel gedacht, es fehlt der Glaube und die liberalistische Wirtschaftsgesinnung, die allein diese Ordnung zu tragen vermochte.

So bleibt kein anderer Ausweg als die Ausdehnung 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 Handwerk gelegt werden soll. Diese Missstände, Überteuering des Verbrauches, Verschwendern der Schätze des nationalen Bodens und des Produktes der nationalen Arbeit im Dumping, und unerhörte Verschärfung der Konjunkturen verlangen gebieterisch eine durchgreifende Änderung des Systems.

Hier sind zwei Wege denkbar: Erstens die Gemeinschaft sucht in allen kartellierten Gewerbszweigen Fuß zu fassen durch den Aufkauf vorhandener oder den Ausbau neuer Werke, ohne mit diesen Werken in die Kartelle einzutreten. Das heißt eine staatliche Aufzenseiterkonkurrenz, die so den freien Wettbewerb wieder herstellt. Es fragt sich indes, inwieweit bei der vorhandenen und hiermit teilweise noch zu verschärfenden 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 Kampf zwischen der Privatwirtschaft und dem Staat 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 Elektrizität, Stahl und Eisen könnte die Gemeinwirtschaft allen dann noch bestehenden Kartellen der weiterverarbeitenden Industrie die Preise diktieren bzw. von ihrer Aufhebung die Belieferung

abhängig machen. Für die verarbeitenden, leichten Industrien ließe sich so die Rückkehr zur freien Wirtschaft erzwingen. Bergbau und Schwerindustrie erfordern die Berggemeinschaftung aber nicht bloß um dieser Schlüsselstellung willen, sondern auch, weil hier gerade die Überkapazität am stärksten entwickelt und die fixen Kosten 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 hätte⁵². Mein Vorschlag ist in kurzem, daß das Reich den Betrag kapitalverzehrender Steuern von rund 400 Millionen RM. im Jahre zur Enteignung monopolisierter Wirtschaftszweige verwendet. Diese Summe wird heute der Kapitalbildung entzogen und in den unmittelbaren Verbrauch des öffentlichen Haushaltes überführt. Sie würden nun zur Barentschädigung der enteigneten Kapitalisten verwandt und wieder als Kapital anlage suchend auf dem Markt erscheinen. Als Kapitalwert der verstaatlichten Unternehmen wäre nicht die tatsächlich aufgewandte Ankaufssumme zugrunde zu legen, sondern von diesem Wert wäre der Wert der kapitalisierten Monopolrente abzuschreiben. Alsdann wäre das öffentliche Unternehmen nach dem Verzinsungsprinzip zu führen. Oder aber, es ließe sich erproben, welcher Preis in normaler Wirtschaftslage eine volle Ausnutzung der vorhandenen Produktionskapazität erlaubt; der Überschuß der sich dann noch über die Bewirtschaftungskosten ergäbe, wäre zu kapitalisieren und würde den Kapitalwert der Unternehmen bestimmen. Diese Ab schreibung des Kapitalwertes bedeutet selbstverständlich keinen volkswirtschaftlichen Verlust, sondern nur eine geänderte Bewertung und Bewirtschaftung, die sich sofort in einer Ausdehnung des Produktionsumfangs der neuen öffentlichen Unternehmen auswirken müßte, da der Verzicht auf den Monopolpreis eine Steigerung des Absatzes bedeutet. Diese Berggemeinschaftung des Bergbaus ließe

⁵² a. a. O. S. 153 f. Über den Unterschied von Berggemeinschaftung und individualistischer Berggesellschaftung habe ich mich im Text oben bereits ausgesprochen. Der Gedanke syndikalistischer Plantwirtschaftskörper, der nach Heimann dem Sozialismus die größte Enttäuschung gebracht hat, und dessen Verwirklichungsversuche den Arbeiter in das monopolistische Kartellinteresse verschlossen, wäre hier völlig auszuschalten; es bleibt, wie Heimann sagt, „nur die verpönte Staatlichkeit“ — d. h. die Berggemeinschaftung in öffentlichen Unternehmen.

sich inmitten der Krise beginnen, sie würde zu der erforderlichen Preis- senkung und damit zu einer starken Belebung der Produktion führen. Reichen die Jahreseinnahmen der Kapitalverzehrenden Steuern nicht aus zur Barentschädigung der Kapitalisten, so könnten Trustobligationen ausgegeben werden, deren schnelle Tilgung in wenigen Jahren sicher gestellt werden müßte. Der Mehrbedarf an Steuern ließe sich durch Verbrauchssteuern decken, da die Berggemeinschaft dieser Wirtschafts zweige im Verbraucherinteresse 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 Kapitalisten würden sich mit der vollen Entschädigung zufrieden geben und das Leben der Bergwerksdirektoren würde unter den Fittichen des Reichsadlers jenen Frieden gewinnen, den das Kartell nicht zu gewähren vermochte. Auch würde der erbitternde und das Volksleben vergiftende Kampf zwischen der Arbeiterschaft und der Großindustrie und dem Bergbau aufhören.

Die gesamtwirtschaftliche Ordnung der wohlfeilsten und besten Versorgung des Verbrauchers ist indes nicht allein durch die Kartelle durchbrochen. Auch in den Gewerkschaften erkannten wir monopolioide Gebilde. Hier aber halten sich zwei Monopolisten in Schach, denn der Gewerkschaft steht der Arbeitgeberverband gegenüber. Erst das Hinzutreten der staatlichen Lohnpolitik verschob das Kräfteverhältnis und wirkte wie in der kartellsbegünstigenden Wirtschaftspolitik zugunsten der Produzenten, so hier zugunsten der Gewerkschaften — und beide Male zu Lasten des Verbrauchers. Es handelt sich um ein Übergreifen der Gemeinwirtschaft in die kapitalistische Marktwirtschaft, herrührend aus dem Streben, die Statik des gemeinwirtschaftlichen Systems auf die dynamische Marktwirtschaft zu übertragen — durch ein Kurieren an den Symptomen. Einer Ausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Systems auf die Gebiete der Schwerindustrie und des Bergbaus, und der Aufhebung der Kartelle müßte die Beseitigung der staatlichen Lohnpolitik gegenüberstehen. Gerade eine erweiterte Anwendung der öffentlichen Unternehmen setzt eine freie Lohnbildung voraus. Die freie Preisbildung muß als Grundlage einer rationalen Wirtschaft wieder gewonnen werden, ihre Beseitigung erst führte zu den Kapitalfehlleitungen, den Überinvestitionen und der ungeheurelichen Verschärfung der Konjunkturen. Je elastischer die Preisbildung ist, 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 Über-rationalisierung 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 Reallöhne und der Lebenshaltung des Volkes ist nach wie vor die Steigerung der Produktivität und die Verbilligung der Produkte⁵³.

Endlich, die stillschweigenden Vereinbarungen 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 Verkehrsmitte und die Versorgungsbetriebe, sondern auch die Bodenschäze und die Eisenerzeugung gehören. Dieser Ausdehnung muß der Wiedergewinn einer freien Preisbildung in der freien Marktwirtschaft entsprechen.

Werden die erweiterten Staatsunternehmen als öffentliche Unternehmen geführt nach dem Verzinsungsprinzip und unter Einstellen der Erträge in Ausgleichsfonds, aus denen eine gleichmäßige erweiterte Reproduktion und eine gleichmäßige Zuweisung regelmäßiger Einkünfte an die Reichskasse finanziert wird, so werden die Konjunkturschwankungen entscheidend gemildert. Die wohlfeilste und reichliche Versorgung 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

⁵³ Die Einsicht in diesen Zusammenhang fehlt nicht. So sagt Max Brauer: „Preissenkung ist wertvoller als jede Lohnerhöhung (a. a. O. S. 29).“ E. Heimann (Mehrwert und Gemeinwirtschaft, Berlin 1922, S. 192) denkt selbst für eine überwiegend sozialistische Ordnung, die nach ihm die Verbrauchsfreiheit und einen Markt um der Nationalität des Wirtschaftens willen erfordert, an eine marktwirtschaftliche Lohnbildung.

und die der Gemeinschaft verantwortliche Freiheit zur geistigen Haltung und zum tragenden Geiste in der Wirtschaft werden⁵⁴.

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 Voraussetzung sind gesunde Staatsfinanzen, gesunde Staatsfinanzen und noch einmal gesunde Staatsfinanzen. Sie wiederzugewinnen und zu erhalten wird es der äußersten Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Reich, Ländern und Gemeinden bedürfen. Die wichtigste Aufgabe der deutschen Außenpolitik — und nicht die Ressortangelegenheit eines Staatssekretärs — ist die möglichst radikale Lösung des Tributproblems; die wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik des Reiches, die Kapitalautarkie, das heißt das Unabhängigwerden der deutschen Wirtschaft vom Zustrom fremden Kapitals. Solange nicht eine klare Front von Volk und Staat gegen die imperialistische Versklavung und die verschlappende Kapitalüberfremdung erreicht ist, ist der drohende Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft nicht beschworen.

2. Die Ausdehnung der Gemeinwirtschaft setzt einen Geist der Leiter und einen leitenden Geist des Dienstes am Volke und der Opfer für die Gemeinwirtschaft voraus. Ohne daß die Träger der Gemeinwirtschaft Besseres wollen, kann nicht Besseres und mehr geleistet werden. Wir sehen, daß im Körperschaftsunternehmen die elastische und selbständige Unternehmungsform erreicht ist, die es erlaubt, verbürokratisierte Wirtschaftszweige, wie sie in den Kartellen vorliegen, ebenso gut und besser zu bewirtschaften wie in der freien Wirtschaft. Der Finanzbedarf für die fortschreitende Berggemeinschaftung des Bergbaus und der Eisenerzeugung ist nicht hoch, gemessen an den Ziffern der öffentlichen Haushalte. Das nominale Aktienkapital im deutschen Steinkohlenbergbau beträgt nur rund 1 Milliarde RM., im gesamten Bergbau 1,86 Milliarden RM., in der mit dem Bergbau verbundenen

⁵⁴ Daß die seelische Einordnung des Arbeiters in das entseelte Gefüge des modernen Industrialismus durch diese organisatorische Umordnung zwar erleichtert, aber nicht voll erreicht werden kann — wie durch keine Gestaltung des Eigentums an den Produktionsmitteln —, daß dieser Weg vielmehr über Werks- und Siedlungsgemeinschaften und soziale Selbstverwaltung führt, habe ich in meinem mehr erwähnten Buche ausgeführt.

Eisenindustrie 1,7 Milliarden RM.⁵⁵. Die Berggemeinschaftung der wichtigsten Teile des Bergbaus und der Schwerindustrie ließe sich bei 400 Millionen RM. jährlicher Aufkaufsmittel in sieben bis acht Jahren durchführen oder bei einer Auszahlung in Trustobligationen abzahlen, wobei damit gerechnet ist, daß ein Aufkaufen 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 Berggemeinschaftung dieser Zweige übersteigt nicht die Leistung und die Kühnheit der Verstaatlichung der Eisenbahnen durch unsere liberalen Großväter, die im Kampf gegen drohende monopolistische Mißbildung sich nicht scheuten, mit der Tat durchzugreifen.

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

⁵⁵ Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1931, S. 361.

Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

Von

Dr. Martin Lohmann,
Privatdozent an der Universität Kiel.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erster Abschnitt: Aufgabe und Methode dieser Untersuchung.	83
I. Rechtsformen und Wirtschaftstypen	83
II. Die Merkmale der öffentlichen Unternehmung	87
Zweiter Abschnitt: Die typischen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung	93
I. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung (die reine Verwaltungsunternehmung)	93
1. Begriff, juristische Form und Organe	93
2. Vorteile	96
3. Nachteile	98
4. Reformmöglichkeiten innerhalb dieser Organisationsform . .	106
5. Anwendungsbereiche	109
II. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung	112
1. Die verschelbständigte öffentliche Unternehmung	112
a) Begriff, juristische Form und Organe	112
b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik	114
c) Anwendungsbereiche	116
2. Die öffentliche Unternehmung als autonomer Wirtschaftkörper .	116
a) Begriff, juristische Form und Organe	116
b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik	117
c) Anwendungsbereiche	122
3. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form .	123
a) Begriff	123
b) Juristische Formen	124
c) Organe	125
d) Nebenabreden	127
e) Vorteile	128
f) Nachteile	129
g) Anwendungsbereiche	133
h) Die Betriebsgesellschaft als Nebenform	134
i) Das Zwillingssunternehmen	135
4. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung	135
a) Begriff	135
b) Juristische Formen	137
c) Organe	139
d) Vorteile	140
e) Nachteile	142
f) Anwendungsbereiche	144
g) Das Zwillingssunternehmen	145
III. Die Unternehmungsverbindungen.	146
1. Begriff und Arten	146
2. Die treibenden Faktoren	148

Erster Abschnitt.

Aufgabe und Methode dieser Untersuchung.

I. 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 Aufbau der verschiedenen Arten öffentlicher Unternehmungen, also deren Wirtschaftstypen, in ihrer speziellen Eigenart zu untersuchen, und daß diese auf Grund wirtschaftlicher Unterscheidungsmerkmale zu systematisieren sind. Eine nach rein rechtlichen Gesichtspunkten vorgehende Darstellung würde in der Tat dem entscheidenden wirtschaftlichen Sachverhalt häufig nicht gerecht werden können, abgesehen davon, daß viele juristische Fragen auf diesem Gebiet, wie überhaupt auf dem des Wirtschaftsrechts, noch ungenügend gellärt sind¹. So muß auch hier der für die

¹ Vgl. jetzt immerhin die Monographie von G. Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Organisationsrecht und Steuerrecht. Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen, hrsg. von Geiler, 5. Heft, Mannheim 1929, und die vom Reichsjustizministerium, 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, Öffentlich-rechtlich und privatrechtlich betriebene Gemeindeanstalten und Einrichtungen in: Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1931, Bd. 64, S. 17 ff., sowie A. Sager, Die Verhältnisse kommunaler Erwerbsunternehmungen in: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jahrg. 1924, S. 205 ff. — Von Schriften ökonomischen Charakters seien hervorgehoben: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, hrsg. von Mitzlaff und Stein, Berlin 1925; Jürgen Brandt, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929; Wiedenfeld, Die Wirtschaft der öffentlichen Hand in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2, Leipzig 1927, S. 126—170; H. von Beckerath, Der moderne Industrialismus (Gewerbepolitik I), Jena 1930, S. 347 ff. Neuestens: Manuel Saizew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, sowie: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, bearbeitet von W. Pahl und R. Mendelsohn. Berlin 1930.

Unternehmungen der privaten Wirtschaft bereits schlüssig herausgearbeitete Grundsatz beachtet werden, daß eine ausschließliche „Eignung“ bestimmter Rechtsformen für einen Geschäftszweig oder 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 Finanzspruchnahme des öffentlichen Rechts durchzuführen versucht, wird daneben freilich stärker als bei den Unternehmungen der privaten Erwerbswirtschaft die Berücksichtigung juristischer Momente erheischen, auch in der Systematik.

Für die Zuordnung der privaten Unternehmung zu dem einen oder anderen Wirtschaftstyp ist wirtschaftlich betrachtet weniger die sonst von juristischem Standpunkt aus meist stark betonte Frage der Haftung der Unternehmensträger und des von ihnen übernommenen Kapitalrisikos entscheidend, als das Maß, in dem der oder die Kapitalgeber tatsächlich an allen oder einzelnen technischen, geschäftlichen und finanziellen Funktionen der Unternehmensführung beteiligt oder mehr oder weniger von ihnen ausgeschlossen sind². In dieser Hinsicht sind Einzelunternehmung, Unternehmergefellschaft, Einlagegefellschaft und Kapitalgesellschaft die Wirtschaftstypen der privaten Unternehmung, je nachdem die Geschäftsleitung und auf Einzelheiten sich erstreckende Dispositionsbefugnisse restlos dem einen oder jedem der mehreren Unternehmer, wenn auch in gewisser Arbeitsteilung zustehen (Einzelunternehmung, Unternehmergefellschaft) oder sie nur einem oder einigen von mehreren Kapitalgebern vorbehalten bleiben (Einlage-

² Fritz Lehmann, Rechtsformen und Wirtschaftstypen 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 Kontrollrecht abgesehen, von den Kapitalgebern ausgeübt, sondern einem selbständigen entscheidenden Unternehmungsorgan, das nicht notwendig Kapitalbeteilt ist, übertragen werden (Kapitalgesellschaft).

In entsprechender Weise ist für die Typenbildung der Organisationsformen 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 Hoheitsverwaltungen des Gemeinwesens zu lösen und selbständige Leitungsmacht ihrer Führer zu gewinnen vermag (sog. Dekonzentration). Diese Annäherung der öffentlichen Unternehmung an private Organisationsformen findet ihre Grenzen da, wo sie mit einem zweiten Prinzip in Kollision 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 öffentlichen Hand nach dem gleichen Schema bestimmen; damit ergibt sich im besonderen die Notwendigkeit, die den ökonomisch-politischen Gegebenheiten des Einzelfalls entsprechende Beschränkung der Leitungsautonomie herbeizuführen. Zwischen diesen sich zum Teil widerstreitenden Bestrebungen einen Ausgleich in der Organisationspraxis zu finden, macht die besondere Problematik der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung aus. Die von der privaten Gründungs- und Organisationstechnik entwickelten Vertragsmethoden kommen, falls die öffentliche Unternehmung überhaupt privatrechtliche Formen anwenden will und sie ihren Zwecken dienstbar machen kann, natürlich ebenfalls noch mit in Betracht. Welche Probleme und Problemgruppen bei einer betriebswirtschaftlichen Kritik 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 Hilfe der folgenden Analyse klarer überschauen lassen:

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

³ Die gelegentliche Belieferung des Marktes auf Grund von Füllaufträgen, die nur zur besseren Ausnutzung der sonst ausschließlich der Selbst-

und durch deren Absatz im Markt einen Reinertrag, eine Kapitalrente zu erzielen. Die technische Leistungserstellung vollzieht sich im „Betrieb“, die kaufmännisch disponierende Tätigkeit auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten in der Sphäre der kaufmännischen Einzelwirtschaft, die als „Geschäft“ bezeichnet werden soll; beide Wirkungsfelder, Betrieb und Geschäft, werden von der „Unternehmung“, die ihnen gegenüber das in unserer Wirtschaftsordnung ausschlaggebende finanzielle Moment verkörpert, getragen⁴. Damit ist die Unternehmung das beherrschende Glied der gesamten Einzelwirtschaft: ihren Zielsetzungen 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 Kunden, Lieferanten, Geldgebern, also auf den Verkehr mit der Außenwelt; daneben ist sie von Einfluß auf den inneren Aufbau, die Abgrenzung und Gestaltung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Betrieb und Geschäft und damit auf die Art, wie hier im internen Geschäftsvergang Entschlüsseungen 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 abzusinden hat; nämlich Folgen für den Betrieb, insoweit als die technische Leistungsfähigkeit, die Fortschrittsfreudigkeit, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in Frage kommen, Folgen für die geschäftliche Tätigkeit hinsichtlich der Beschaffungs-, Preis-, speziell Tarif- und Absatzpolitik und für die Finanzbedarfung 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 Organisation (als einmaligem Akt der Gründung) gesündigt wurde, wieder wettmachen können, aber doch eben unter Reibungsverlusten, die vermeidbar sind. Ferner ist durchaus zuzugeben, daß bei der im folgenden

versorgung gewidmeten Produktionsmittel übernommen wurden, fällt ebenfalls nicht hierunter.

⁴ Vgl. M. R. Lehmann, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Leipzig 1928, S. 46 ff.

vorzunehmenden Abwägung der einzelnen Organisationsformen hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit in technischer, kommerzieller und finanzieller Beziehung sich nicht in jedem Fall eindeutig zu präzisierende Wechselwirkungen der oben angedeuteten Art zwischen der Organisationsform und den Komponenten der gesamten Wirtschaftsgebarung sowie ganz bestimmte Gradunterschiede in ihrer Wirkungsweise werden feststellen lassen, daß die Gründe pro und kontra häufig von verschiedenen Gewicht sind, sich gelegentlich durchaus die Waage halten und daß sich endlich manche Argumente für oder gegen als dauernd mit der betreffenden Organisationsform verknüpft erweisen werden, während andere zeitgebunden sind und damit unter anderen wirtschaftlichen Voraussetzungen wegfallen können. Kurz, hier liegt die praktische Gestaltung höchst verwickelter Wirtschaftsaufgaben als Problem vor, für dessen Lösung, wie häufig in solchen Fällen, nicht das absolute Optimum, sondern das irgendwie zu erreichende Kompromiß in Frage kommt.

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 ist 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 vermag, und deren Gewinne ganz oder teilweise in öffentliche Kassen fließen. Mit dieser Begriffsbestimmung ist die Abgrenzung gegenüber verwandten 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 Versuche, sozialistische Produktionswirtschaften unter Einfluß des Staates oder der Gemeinden, wie in Sovjetrußland oder in einigen „sozialisierten“ kommunalen Baubetrieben, oder sogenannte städtische Verbrauchergemeinschaften zu schaffen, wie denn überhaupt die freilich praktisch nur spärlichen Nachwirkungen der gesamten sogenannten Sozialisierungsgesetzgebung („Gemeinwirtschaftskörper“) auf dem Gebiete der Elektrizitäts-, Eisen-, Kohlen-,

Kaliwirtschaft hier auszuscheiden haben. Auch die Betätigung öffentlicher Gemeinwesen in Genossenschaften, etwa der Beitritt einer Kommune zu einer Konsumgenossenschaft, soweit diese Gebilde genossenschaftlich-gemeinwirtschaftlichen Geist⁵ betonen wollen im ursprünglichen Sinn der Erziehung der heute überwiegenden erwerbswirtschaftlichen Wirtschaftsform durch eine wesentlich andere Wirtschaftseinstellung, der Profit- durch die Hingabewirtschaft, gehört nicht zum Untersuchungsgebiet⁶, 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 Wirtschaftstypen klaffen wie überall so auch hier auseinander.

Der erwerbswirtschaftliche Charakter der öffentlichen Unternehmung unterscheidet sie ferner von der sogenannten⁷ Anstalt, die z. T. in der kommunalen Verwaltungspraxis auch Betrieb genannt wird; bei dieser tritt das Erwerbstreben und selbst das Kostendeckungsprinzip völlig zurück gegenüber der gesamtwirtschaftlichen (kulturellen, hygienischen) Zielsezung: so bei Schulen, Theatern, Museen. Der rechnerische Nachweis, ob und inwieweit die Zwecke der Anstalt erreicht sind, ist auf dem Wege der Rentabilitätsrechnung wie bei der Unternehmung nicht, auch nicht annähernd zu erbringen; hier spielt für die Beurteilung der viel weniger exakt erfassbare Produktivitätsbegriff eine entscheidende Rolle.

Dagegen sollen hier zu den öffentlichen Unternehmungen im weiteren Sinn die von Liefmann⁸ sogenannten „Wirtschaften“ gerechnet werden, für die ein durch die Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Interessen gedämpftes Ertragstreben kennzeichnend ist. Eine solche Modifikation des reinen privaten Ertragstrebens ergibt sich aus der Natur

⁵ 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.

⁶ Vgl. Lavergne, Die Regiegenossenschaft. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 31, S. 219 ff.

⁷ Der Ausdruck ist hier im wirtschaftlichen, nicht juristischen Sinn gemeint. Praktisch sind die Grenzen zwischen „Anstalt“ und „Wirtschaft“ nicht immer scharf zu ziehen.

⁸ Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung. 4. Aufl. Stuttgart 1928. S. 248 ff.

derartiger Unternehmungen in vielen Fällen ohne weiteres. Überall wo die öffentliche Hand im Bewußtsein ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung Aufgaben, wie die Versorgung entlegener und wenig lohnender Gebiete, z. B. mit Licht, mit Verkehrsgelegenheit, übernimmt, bedeutet das eben eine teilweise Abkehr von einer rein auf ein Maximum an Kapitalrente 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 Grundsätze aufweisen^{8a}.

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 Anlage von Mitteln, zum Teil zur Kapitalsicherung, zum Teil zu Zwecken der Kapitalspekulation, erfolgt und die Erzielung einer Rente aus diesem Kapital, nicht die Einflussnahme auf wichtige Unternehmungsentscheidungen alleiniges Ziel ist⁹. 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 Lebensmöglichkeit größerer Arbeitnehmerkreise und Notgebiete, im Interesse der nationalen Verteidigung oder aus anderen Gründen tatsächlich oder vermeintlich Unterstützung verdienen. Dabei sind die Formen der Subventionen recht verschieden, und entsprechend verschieden ist die Möglichkeit, sie immer von tatsächlichen öffentlichen Unternehmungen zu scheiden. Subventionen liegen vor 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

^{8a} Vgl. hierzu den Beitrag von Herbert Groß, Die Organisationsformen des Finanzmonopols in Europa im 3. Teil des vorliegenden Schriftenbandes, S. 1f.

⁹ Z. B. der jahrhundertelange Besitz von Käuren der Mansfelder Gewerkschaft seitens der Stadt Leipzig.

schenkungstweisen 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 Vorstufe zu einer tatsächlichen Einflussnahme der öffentlichen Hand auf das betreffende Unternehmen werden. Aber auch die bloße Interessennahme mit einer Kapitalminderheit erfüllt noch nicht die Merkmale der öffentlichen Unternehmung.

Die öffentliche Unternehmung steht unter dem Einfluß eines oder mehrerer politischer Verbände. In Deutschland ist die Liste solcher öffentlicher Körperschaften, die als Träger der öffentlichen Unternehmung auftreten können, besonders groß: Reich, Land, Provinz, Kreise (Landkreise erst seit der Beseitigung gesetzlicher Hindernisse in den 80er Jahren), Gemeinden und Gemeindeverbände. Technische, geschäftliche und finanzielle Gründe führen immer mehr dazu, daß solche Körperschaften entweder auf gleicher Stufe des Verwaltungsaufbaus, also etwa mehrere Gemeinden, oder auf verschiedenen Stufen (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 Aufbaues ist die Bezeichnung gemischt=öffentliche¹⁰ Unternehmung wohl ganz angebracht.

Der Einfluß derartiger 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 fis-kalischem 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 Verwaltungsvorgäne des beherrschenden öffentlichen Verbandes unterworfen, die Geschäftsführung liegt also unmittelbar bei der Körperschaft, oder sie sind durch die Bestimmung einer Konzession in ihren Entscheidungen zur Beachtung bestimmter gesamtwirtschaftlich erwünschter Richtlinien verpflichtet, oder der Einfluß des politischen Verbandes stützt sich auf eine Kapitalbeteiligung, Kraft deren er die für die Geschäftsleitung aus-

¹⁰ Allerdings besteht die Möglichkeit einer Verwechslung dieses terminus mit gemischtwirtschaftlich.

schlaggebenden Unternehmungsorgane beherrscht, oder auf die Bestimmungen eines Betriebsüberlassungs-, Betriebsführungs- oder Pachtvertrages, mit deren Hilfe er die Preis- und Tarifpolitik, damit z. T. auch die Gewinnhöhe und -Verteilung bei dem sonst weitgehend verselbständigteten Unternehmen seiner Beeinflussung unterwirft. Besitz der Kapitalmehrheit ist also nur eins, nicht das einzige Mittel eines politischen Verbandes, sich maßgebenden Einfluß auf die Unternehmung zu sichern und sie damit zu einer öffentlichen zu machen. Die Sicherung dieses Einflusses dagegen lediglich durch die Gesetzgebung macht die davon betroffenen Unternehmungen nicht zu öffentlichen Unternehmungen: so nicht die öffentlicher Aufficht unterworfenen privaten Versicherungsunternehmungen und einige unter dem unverkennbaren Einfluß amerikanischer Organisationsideen entstandenen reparationspolitischen Neugründungen der Nachkriegszeit. Auch die public utility der Vereinigten Staaten von Amerika muß im Gegensatz zu der Form der in public ownership¹¹ befindlichen Versorgungsbetriebe als mindestens auf der Grenze zwischen privaten und öffentlichen Unternehmungen befindlich bezeichnet werden. Einerseits beruht die Einflussnahme des Staates und seiner Überwachungsorgane vorzugsweise auf Gesetz, andererseits sprechen auch konzessionsähnliche Bindungen als Äquivalent für Monopol- und Wegerechte und insofern doch auch gewisse Momente einer darauf beruhenden Beteiligung der öffentlichen Hand mit.

Die Einflussnahme des politischen Verbandes 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 Notwendigkeit, durch Betriebsüberschüsse den Etat der Körperschaft zu balancieren), sozialpolitische (z. B. die angebliche Verpflichtung, sozialpolitische Musterbetriebe zu führen), wirtschaftliche Gründe (z. B. die Auffassung, eine qualitätvolle und stetige Versorgung der Gebietsangehörigen mit „wichtigen, lebenswichtigen“ Gütern garan-

¹¹ Über diesen Gegensatz vgl. Brandt im Deutschen Städtetag, 24. Jahrgang, 1930, S. 10ff. Ferner Umrath, Das Recht der gemeinnützigen Betriebe in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Chemnitz 1929; Dora, Materials for the study of public utility economics. New York 1930. Dazu Jens Jessen, Die angloamerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung, in dem vorliegenden Schriftenband, Teil 3, S. 189 ff.

tieren zu müssen), wirtschaftspolitische Ziele (Verhinderung privater Monopole), Bedürfnis nach zuverlässiger und prompter Information über wirtschaftliche Vorgänge, die sich durch ein unmittelbares Dabeisein des öffentlichen Verbandes in Gestalt seiner Unternehmung am besten beschaffen lässt, endlich politische Zwecksetzungen (Ideen der „Wirtschaftsdemokratie“, Erwerb des Mehrheitspaketes der Filmgesellschaft Emelka, um das Unternehmen „gegen den republikanischen Gedanken gerichteten Propagandazwecken“ zu entziehen¹²⁾) sind meist irgendwie miteinander verkoppelt und können natürlich auch im Widerstreit miteinander liegen. Je nach dem Grade, in dem sie sich ausgleichen lassen, 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 aufhört. 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 Verschiedenheiten hinsichtlich der Organisationstechnik 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 formal un-

¹²⁾ Freilich ist, seitdem Mitte April 1930 nicht mehr das Innen-, sondern das Reichsfinanzministerium federführend in dieser Angelegenheit geworden ist, unter Umständen nur noch mit einer ausschließlich fiskalischen Bewertung zu rechnen; eine öffentliche Unternehmung läge dann also nicht mehr vor. Die Ereignisse Ende 1930 haben die letztere Vermutung inzwischen bestätigt.

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

Systematik 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 verfahrene Verwaltungs-, Finanz-, Reichs- und Parteireform sowie schon äußerst labil gestaltete Untersuchungsgebiet nicht in unzweckmäßiger Weise auszuweiten.

S e i t e r A b s c h n i t t .

Die typischen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

I. Die formal abhängige öffentliche Unternehmung (die reine Verwaltungsunternehmung).

1. Begriff, juristische Form und Organe.

Dem Gemeinwesen liegt es ursprünglich am nächsten, seine Unternehmungen (Betriebsverwaltungen) 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 unselbstständigen, gebundenen, nicht befreiten, abhängigen, reinen Verwaltungsunternehmens, des sogenannten Regiebetriebes. Die aus dieser Organisationsform sich ergebenden tatsächlichen oder vermeintlichen Nachteile: Verquidigung der fiskalischen Interessen der Betriebsverwaltung und ihrer kaufmännisch-wirtschaftlichen auf schnelles Handeln eingestellten Haltung mit der auf Objektivität, Gründlichkeit und sorgsames Abwägen zahlreicher, nicht nur wirtschaftlicher Momente bedachten Art des Verwaltungsbeamten sind in vielen Fällen Anlaß zu einer Abkehr von dieser Form gewesen. Somit steht die Typologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung mit Recht unter dem Zeichen wachsender Autonomie der Betriebe 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 Hartnäckigkeit umkämpft als bei den anderen Zwischenformen, als hier verhältnismäßig viel mehr aufgegeben und durch völlig anders geartete Organisationstechniken ersetzt werden muß als bei der Umwandlung irgendeiner der sonstigen Organisationsformen. —

Die Möglichkeit, andere Organisationsformen als das formal abhängige öffentliche Unternehmen zu wählen, schien trotz des Vorhandenseins einiger bereits erfolgreich durchgeföhrten andersartigen Organisationen zur Zeit, als der Verein für Sozialpolitik sich erstmals mit den Fragen der gemeindlichen Unternehmungen¹³ 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 Jahrhunderten ausgebildeten Traditionen des bestehenden Verwaltungsmechanismus einzufügen. Der Vorstellung, daß das Vordringen der Gemeindebetriebe — nur von ihnen war damals im wesentlichen die Rede — zwangsläufig, ihr Übergewicht historisch und empirisch erwiesen sei, der Kommunalisierung in Form des Regiebetriebes somit die Zukunft gehöre, wurde von Fuchs¹⁴ dahin Ausdruck gegeben, daß jene Kommunalisierungswelle in ihrem historischen Verlauf bereits folgende Stufen: 1. die Wasserversorgung, 2. die Schlachthöfe, 3. die Gas-, 4. die Elektrizitätsversorgung völlig ergriffen habe, die fünfte Stufe, nämlich das Verkehrs- (Straßenbahn-) wesen zu erfassen im Begriffe stehe und daß als Schlußglied sich die Ausdehnung auf die Lebensmittelversorgung anbahne, eine Voraussage, 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

¹³ Bgl. *Schriften* Bd. 126/130.

¹⁴ Siehe auch seinen Artikel *Gemeindebetriebe im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften* Bd. 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, hervorgerufen 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. Entkommunalisierung ist jetzt — ob nun als Dauererscheinung oder lediglich als Zufallsprodukt der zum Teil ohne Verschulden der Gemeinden über sie hereingebrochenen Finanzkalamität — das Lösungswort mindestens der parteipolitischen Diskussionen.

So sehr die noch zu besprechenden Organisationsformen der Unternehmungen der öffentlichen Hand neben den Gemeinden auch von anderen Körperschaften benutzt worden sind, so ausgeprägt sind die formal 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 Überreste 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 Buhilfenahme anderer organisatorischer Formen und anderer Organe sich erreichen läßt. — Die deutschen Gemeinden sind nach heutiger Rechtslage an sich in der Wahl ihrer Betätigungsgebiete völlig freigestellt im Gegensatz zu England, wo erst eine besondere Bill für die Übernahme wirtschaftlicher Aufgaben erforderlich wird, und im Gegensatz 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 sollten und wenn ja, auf welche dieser Gebiete die Anwendung sich mit besonderem Vorteil zu erstrecken hätte, setzt eine Analyse in dem im ersten Abschnitt gekennzeichneten Sinn voraus.

Die formal abhängige Unternehmung tritt in der juristischen Form des unausgegliederten Verwaltungsdezernats eines Gemeinwesens, vorzugsweise der Kommune, auf. Sie hat als solche keine Säzungen, arbeitet also nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Das Gemeinwesen haftet für die Schulden des Regiebetriebes und umgekehrt; eine Aussonderung des Vermögens findet nicht statt. Die Willensbildung 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 Stadtverordnetenversammlung bzw. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung. Den von diesen Stellen gefassten Beschlüsse führen die Dezernenten (Mitglieder des Magistrats) durch. Die ausführenden Personen stehen vorzugsweise im Beamtenverhältnis.

2. Vorzüge.

Betriebstechnisch wird diese Organisationsform sich von Vorteil 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 Wegebenuzung, wie bei der Anlage von Gas- und Wasserwerken und der Verlegung der Röhrenleitungen, berührt werden. Hier gestattet der Regiebetrieb, die umständlich und schwer völlig befriedigend zu regelnde vertragliche Auseinandersetzung mit privaten Unternehmen zu umgehen. Auf dem Gebiete der Gaserzeugung ist der kommunale Regiebetrieb 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 zweckmäßig 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 Streitgefahr sind derartige Betriebe mindestens theoretisch besser gestellt als solche, die mit der privatrechtlichen Organisationsform zu Privatdienstverträgen übergegangen 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 selbst bei Deckung ihres Eigenbedarfs (an Licht, Wasser) 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 Finanznot zu einer stark fiskalischen Anspannung der Säze benutzt worden, so daß die Idee der billigen Versorgung der Gemeindeangehörigen sehr ins Hintertreffen geraten ist. Das Bedauerliche dabei ist, daß große Verbraucher sich durch Eigenerzeugung diesem modernen Steuerinstrument entziehen können. — Bei der Erteilung von Aufträgen können unter Umständen spezielle Industrie- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, z. B. zum „Ankurbeln“ der Konjunktur, am einfachsten mit Hilfe von Regiebetrieben durchgesetzt werden. Hier und da mag auch aus ehrenamtlicher Mitarbeit der Angehörigen des Gemeinwesens eine geschäftliche Förderung des Regiebetriebes entstehen: groß sind allerdings die Aussichten dafür nicht.

Finanziell machte sich zum Vorteil dieser Organisationsform früher der Umstand bemerkbar, daß den Kommunen die Möglichkeit offenstand, für ihre Regiebetriebe den billigeren Kommunal-Kredit in Anspruch zu nehmen, ein Vorteil, der jetzt allerdings hinfällig geworden ist. Hinsichtlich der steuerlichen Belastung zeigt der Regiebetrieb den Vorzug, daß er im allgemeinen nur ausnahmsweise von der Körper- schaftssteuer, nicht dagegen von der Vermögens- und Umsatzsteuer betroffen wird. Die Gewerbesteuerverlastung ist in den einzelnen deutschen Ländern uneinheitlich geregelt, so daß fünfzehn verschiedene Steuergebiete bestehen. In vielen deutschen Ländern sind Befreiungen mindestens für bestimmte Betriebsarten vorgesehen, nicht dagegen in Preußen und Württemberg. Auch die Befreiung von landesrechtlichen

Gebühren kommt zum Teil in Frage¹⁵. Wenn neuere Bestrebungen durchdringen, so wird freilich dieses Steuerprivileg nur eine vorübergehende Erscheinung gewesen sein¹⁶.

3. Nachteile.

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

Die noch näher zu kennzeichnende Schwierigkeit dieser Organisationsform führt praktisch trotz der oben über die technische Leistungsfähigkeit an sich festgestellten Möglichkeiten im allgemeinen in technischer Beziehung dazu, daß nur Geschäftszweige, in denen der technische Fortschritt zu einem gewissen Stillstand gekommen ist, der Betriebsgang 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 Kohlenverwertungstechnik, 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 Vorhaben durch die Länge des Instanzenzuges, der dabei in Bewegung gesetzt werden müßte, 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 durchführt, nicht ohne weiteres noch lange nicht abgeschriebene Anlagen heraussreißen und durch moderne ersetzen. Aber auch sonst lassen sich Einflüsse feststellen, die von der Organisationsform her die Betriebsfähig-

¹⁵ Die Abgrenzung der Organisationsformen, die die Steuergesetze vornehmen, deckt sich nicht ganz mit der im Text unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeföhrten. Näheres Sigloch, a. a. O. S. 244.

¹⁶ Im Mai 1930 ist dem Reichsrat ein Gesetzentwurf über eine Enquete zur Vorbereitung der Besteuerung der öffentlichen Betriebe zugegangen; im Herbst 1931 ist diese Enquete eingeleitet.

lung erschweren. Die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, die vor allem hierher rechnen, zeichnen sich durch hohe fixe Kosten aus. Das macht ihre Bewirtschaftung, um sie vor 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, ist nicht einfach, 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 pensionsgesicherten Gehaltsbetrag des Beamten entspricht¹⁷. Daß man aus meines Erachtens zwingenden Gründen, die aus der Natur des Beamtenverhältnisses hervorgehen, Beamte nicht auf Tantieme stellen, auch an der Karriere nach dem Dienstalter nicht viel ändern kann, bedeutet 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 Urlaubss- und Kündigungsfristen usw.) zu schaffen, so geben doch die personalpolitischen Verhältnisse zu mannigfachen Bedenken Anlaß. Der Leiter ist, wenn er einmal seine Einberufung erhalten hat, nicht absetzbar; in politischen Ämtern kann dagegen der Beamte, wenigstens nach deutscher Praxis, ohne weiteres auf Wartegeld gesetzt werden. Die Disziplin ist im allgemeinen bei fortschreitender Radikalisierung der Beamten z. B. vieler deutscher Straßenbahnen in kommunaler Regie nicht immer so aufrecht zu erhalten, wie der Betriebszweck es erfordert. Schon bei Reformen der Vorkriegszeit machte sich die Tendenz der Beamten geltend, bei ihnen unbequemen Neuerungen in der Organisation sich wochenlang krank zu melden, ein Verfahren, das im privaten Betriebe nicht fruchten würde. Der Beamte hat in Gestalt seines Beschwerderechts eine Waffe in der Hand, die nicht zu unterschätzen ist. Besonders wenn er etwaige Entlassungs- oder Disziplinarfragen ausgiebig in den Gesamtgremien des Gemeinwesens zur Sprache bringen kann, wird er Vorgesetzten gegenüber, die sich derartigen öffentlichen Grörterungen mit ihren Begleiterscheinungen nicht aussetzen wollen, eine starke Stellung einnehmen.

¹⁷ Wiedenfeld, a. a. D. S. 157.

Zweifellos zeigen sich die größten Nachteile des Regiebetriebes in geschäftlicher Beziehung. Die Neigung der Verwaltung zu kollegialer Direktion im Gegensatz zum Generaldirektorialsystem der Industrie macht den Aufbau schleppend¹⁸. Dazu kommt, daß die Geschäftsverteilung, die Abgrenzung der einzelnen Dezerenate selten nach einem klaren Plan erfolgt, sondern, einmal auf eine bestimmte Person zugeschnitten und von dieser je nach ihrem Betätigungsdrang ausgefüllt, auch weiterhin in dieser zufällig entstandenen Form beibehalten wird. Mit unzweckmäßiger Abgrenzung der Zuständigkeiten sind aber Unübersichtlichkeit, Kompetenzüberschreitungen und Unklarheiten hinsichtlich der Verantwortlichkeit 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 Plenum des Magistrats, den Ausschuß der Stadtverordnetenversammlung und endlich zur Stadtverordnetenversammlung im Plenum selbst, die alle Erläuterungen verlangen, häufig auch im Hinblick auf den bevorstehenden Ablauf von Wahlperioden Entschlüsse vertagen, ist langwierig. Dazu kommt, daß das ursprünglich mindestens für die Verwaltung zweckmäßige Zweikörperschaftssystem heute sowieso in einer Krise ist. Die Magistratsverfassung ist durch die Politisierung der Magistrate, die weiter nichts als ein Spiegelbild der politischen Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung geworden sind, ausgehöhlt, die Machtgelüste der Stadtverordneten, die unmittelbare Beteiligung an der Verwaltung erstrebten, sind bedeutend gewachsen¹⁹, so daß dieser Instanzenzug bei formeller Aufrechterhaltung des Zweikörpersystems um so sinnloser für die Wirtschaftsführung des Regiebetriebes wird. „Selbstverwaltung“ ist wohl überhaupt in den riesigen Verhältnissen einer Großstadtgemeinde nicht mehr recht vorstellbar. — Projekte, die der entsprechende Privatbetrieb bis dicht vor ihrer Ver-

¹⁸ Vgl. Walter Rathenau: „Geschäfte müssen monarchisch verwaltet werden. Kollegien arbeiten selten schlecht, aber im besten Fall mittelmäßig.“ Zitiert nach Joh. Gerhardt, Unternehmertum und Wirtschaftsführung. Tübingen 1930, S. 55.

¹⁹ Für Groß-Berlin sieht deshalb ein Entwurf die Bürgermeistereiverfassung unter Konzentration großer Machtfülle auf den Oberbürgermeister vor, wie auch die Reichsstädteordnung (vgl. Deutscher Städtetag, Jahrg. 1930, S. 204) das Einkörpersystem unter Wegfall der ehrenamtlichen Stadträte befürwortet. Inzwischen ist man allerdings von diesen Plänen wieder abgekommen.

wirklichung geheimhalten würde, müssen in aller Öffentlichkeit bei Gelegenheit der Staatsberatung im Stadtparlament besprochen werden. Bei solcher Sachlage kann sowohl in Hinsicht auf die Betriebs- wie auf die Geschäftsführung nur eine Unternehmung mit einigermaßen gleichbleibender Marktlage, mit einfachen, unkomplizierten Märkten und schematisch zu gestaltendem Vertrieb 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 Geschäftsführung zu ersehen. 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 (Wasser-, Elektrizitätswerke), sowie infolge des meist mit dieser Stellung verknüpften Kontrahierungszwanges, auf Grund dessen auch nicht lohnende Geschäfte übernommen werden müssen. Wie hier auf der Absatzseite, 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 Monopol der Belieferung geben: erfahrungsgemäß eine Situation, die von den gewandteren Geschäftsleuten zu ungünsten des Gemeinwesens und seiner Betriebe ausgeschlachtet wird²⁰. Die Vertretung der Stadt ist eben durch die schwerfällige Organisation der Verwaltung gar nicht auf ein entschlußkräftiges Handeln, auf Augenblickentschließungen, 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 eventuell ein im Betriebe eines Regieunternehmens ausgestellter Wechsel die Unterschrift des Bürgermeisters und den Beschluß des Gemeinwesens zu seiner Gültigkeit tragen muß, so ist über-

²⁰ Die Betrügereien der Sklarcks wurden allerdings im Zusammenhang mit Monopolverträgen einer in privatrechtlicher Form gegründeten Anschaffungsgesellschaft möglich; aber die Nachfolgerin dieser Anschaffungsgesellschaft, das Berliner Anschaffungsamt in Regieform, muß ebenfalls Anfang August 1930 den Verlust von 300000 RM. aus einem derartigen Monopolverträge buchen. Durch dieses Beispiel wird übrigens auch die Tendenz 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 Verantwortung hin in beinahe allen geschäftlichen Angelegenheiten Entscheidungen treffen kann, eine große Unzulänglichkeit der Regie. Den wohlgemeinten Bestrebungen, dem Ganzen durch die Verpfanzung „kaufmännischen Geistes“ in die Behörden abzuholzen, wird im allgemeinen der Erfolg versagt bleiben müssen. Man erzielt, solange nicht die Gesamtorganisation völlig umgestellt, d. h. aus den Formen der Verwaltung herausgenommen ist, bei den Beamten nur den falschen Ehrgeiz, daß, was sie für kaufmännisch halten, eine Welt, die ihnen Kraft ihrer Vorbildung bisher völlig verschlossen geblieben ist, mit den gewagtesten Mitteln durchzusetzen; in ihrer Naivität gegenüber geschäftlichen Dingen sind sie sich dabei der Grenzen, in denen sich ein öffentlicher Betrieb zu bewegen hat, nicht immer bewußt²¹.

Bleibt noch ein Hinweis auf die Schwierigkeiten befriedigender finanzieller Führung dieser Organisationsform. Das historisch aus einem starken Misstrauen des Landesherrn gegen seine Beamten entwickelte System der Etatisierung des gesamten Verwaltungsbarens greift auch hinsichtlich der Erwerbsbetriebe Platz. Eine Veranschlagung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben ist technisch aber nur bei einigermaßen gleichmäßigen Verkaufserlösen für den langen Zeitraum eines Etatzjahres möglich, wozu noch kommt, daß faktisch infolge der schwersälligen Vorberatung 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 verwenden²². Die sachlich, hier also hinsichtlich eines Erwerbsbetriebes zusammengehörigen Rechnungsposten sind häufig formalen Unterscheidungsmerkmalen zuliebe (persönliche, sachliche Ausgaben, Ordinarium — Extraordinarium) auseinandergerissen. Ein sogenannter Verrechnungsetat,

²¹ Naiv ist der Satz der nachmals so berüchtigten Berliner Anschaffungsgeellschaft, den Sogemeier, Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft (Berlin 1926) auf S. 39 mitteilt: „Die moderne Stadt ist nicht nur Behörde, sondern sie muß auch Kaufmann sein. Infolgedessen treibt der Baum der städtischen Selbstverwaltung neue Keime, neue Äste, neue Blüten.“

²² Bgl. Penndorf, Das Rechnungswesen im Rahmen der Verwaltungsreform 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 Abteilungsrechnung zur schärferen Kontrolle der Teilgebiete vorgeschlagen hat, ist theoretischer Wunsch geblieben. Häufig werden der Betriebsführung Beträge, für die sie nicht im entferntesten die Verantwortung trägt, angelastet. Zwischenbilanzen, die bei Kreditverhandlungen erforderlich werden, lassen sich bei solchem Stand des Statutwesens nicht aufstellen. So bleibt also für die finanzielle Führung des Regiebetriebes wenig Hilfe aus dem kameralistischen Statut zu erwarten. Die Entschuldigung, daß der Betrieb infolge seiner geschäftlich-technischen Eigenart wenig Schwankungen im Kapitalbedarf und Geschäftsverlauf zeige und daß auf Grund dieser Tatsachen das Fehlen eingehender Rechnungsnachweise sich eher verschmerzen ließe, schlägt demgegenüber kaum durch.

Nun ist es, einen sonst entsprechend gegliederten Statut und eingehende Aufzeichnungen, auch angemessene Bewertungsgrundsätze für das Gemeindevermögen vorausgesetzt, 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 erfassen gestattet²³. Über 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 Verkümmерung des kameralistischen Rechnungswesens tatsächlich wenig angewandt. In der Praxis überwiegen vielmehr die Missbräuche, die sich wie aus der doppelten Buchführung so auch aus dem Statutwesen, 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 Wirtschaftsgebarung herangezogen, ohne Rücksicht darauf, wie sich die Bestände gegenüber dem Anfangsmonat entwickelt haben; die Bildung von Rücklagen wird verhindert. Abschreibungen werden nicht vorgenommen, Neuanschaffungen von Maschinen erfolgen aus Unleihen, und zwischen Amortisation und Abschreibung kommen die verhängnisvollsten Verwechslungen vor. Die Erfolgssziffer wird auch dadurch getrübt, daß willkürlich Tilgungsbeträge vor dem Abschluß an die Stadtkasse abgeführt werden.

²³ Vgl. Walb, Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Berlin 1926.

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

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

Bei einer Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit 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 finanzielle Rücksichten die Gemeinwesen heute durchgängig dazu veranlassen, sich nach anderen Organisationsformen umzusehen, muß man die finanzielle Seite des Regieunternehmens ganz allgemein als nicht vorteilhaft 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. Jetzt kehrt man umgekehrt den Gesichtspunkt hervor, daß solche Betriebe ja auch für die Schulden des Gemeinwesens haften, daß somit ihre Kreditbasis begrenzt sei. Die Steuerkraft der Gemeinden, die früher eine ausgezeichnete Sicherheit für Kommunalanleihen abgab, ist heute, wo die Gemeinden zu Kostgängern des Reiches geworden sind, keine nennenswerte Stütze mehr; Mißstände der Geschäftsführung, wie das letzte Dutzend Jahre sie zutage gebracht haben, sind dem finanziellen Renommee weiter abträglich gewesen. Zudem wünscht das Publikum von heute — das gilt wenigstens für bestimmte Perioden der Nachkriegszeit — weniger Anleihen als unter dem Einfluß amerikanischer Anschaulungen 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

Kommunen zu teureren Kapitalbeschaffungswegen gezwungen als nötig gewesen wäre²⁴.

Die Form der unausgegliederten Unternehmung macht sich weiterhin störend bemerkbar, wenn es sich um die Beteiligung an anderen Unternehmungen handelt. Vor 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 hinauszugehen. Dadurch wird die Entwicklung genügend großer und leistungsfähiger Werke häufig hintangehalten; denn bei gegebenem Stand der Produktionstechnik gibt es für jeden Betrieb eine optimale Größe, die den geringsten Kostenaufwand pro Leistungseinheit verursacht und aus Rentabilitätsinteressen angestrebt werden muß.

Endlich bleibt als Nachteil des reinen Regiebetriebes noch zu erwähnen, daß die Revisionen, denen derartige Betriebe unterworfen werden, durchaus den rechnerisch-formalen Charakter haben, den sie auch in der Hoheitsverwaltung aufweisen. So findet wohl ein peinlich genaues Abstimmen der rechnerischen Richtigkeit und der Belege und ein Nachweis darüber statt, ob die Haushaltsziffern eingehalten sind; das geschieht durch Gegenbücher, laufende Kassenprüfung bei den einzelnen Dezernaten, Nachprüfung im sogenannten Rechnungsamt des Gemeinwesens, Prüfung durch die vorgesetzte Verwaltungs-, z. B. Provinzialbehörde, 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 Wirkung, ohne eine präventive Kontrolle auf Zweckmäßigkeit und Renta-

²⁴ So behauptet Frankfurt a. M., durch die Tätigkeit der Beratungsstelle ein Mehr von jährlich $\frac{1}{2}$ Million RM. Finanzierungskosten zu haben. Die Umorganisation der Kreditberatungsstelle und des gesamten Unleiheprüfungsverfahrens 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 Organisationsformen 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 Verhältnisse vollends verwirrt.

bilität der Aufwendungen schon bei ihrem Entstehen²⁵. Manche der an einer derartigen Revision beteiligten Stellen, z. B. sehr viele Provinzialsbehörden, 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 Vorbildung nach das gewissenhafte Einhalten von Verwaltungsvorschriften stets über alle anderen Zweckmäßigkeitserwägungen 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 Vereinigung 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 Kreditkontingentierung für die öffentlichen Körperschaften die Erwerbsbetriebe ausnimmt, um sie in der Kapitalbeschaffung nicht schlechter zu stellen als die privaten Betriebe, so würde manches in dem oben skizzierten Bild freundlicher aussehen; freilich ist der Gedanke, die Erwerbsbetriebe hinsichtlich der Kapitalbeschaffung gesondert zu behandeln, bei unausgegliedertem Betriebe im Gegensatz zum befreiten nicht leicht durchführbar.

Auch hinsichtlich des Rechnungswesens sind gewiß formale und z. T. materielle Besserungen möglich. Von 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-

²⁵ Bei der Organisation der Prüfung durch den Rechnungshof des Deutschen 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 Einführung der rein kaufmännischen Buchführung, wie in Wien und Hamburg, die sich zwar nicht als das Allheilmittel erweist, als das es oft geschildert wird, könnte man denken. Dabei werden sich freilich bei dem Hin und Her mancher Leistungen zwischen Betriebs- und Höheitsverwaltung auch wieder Schwierigkeiten der Erfassung ergeben. Solange man im Rahmen der formal abhängigen Organisation bliebe, müßte 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 lassen wollen. Dieses Nebeneinander hat aber auch seine tiefere Berechtigung. „Ein Betrieb mag kaufmännisch noch so gewinnbringend arbeiten, und gleichzeitig können seine kameralistischen Ausgaben höher sein als die Einnahmen, also planmäßige Zuschüsse erforderlich machen²⁶.“ Die Finanzverwaltung des Gemeinwesens interessiert nun aber gerade diese Frage, wie Geldbedarf oder Bargeldüberschuß den Gesamthaushalt beeinflussen. Die kaufmännisch errechnete Erfolgsziffer ist in der Regel nicht identisch mit einem derartigen frei verfügbaren Barbestand. Sie muß allerdings ebenfalls festgestellt werden, wenn man die Gesamterfolgsziffer zu Zwecken der Betriebskontrolle verwenden will. Da aber bei Anwendung des reinen Bruttoprinzips die schon erwähnte Gefahr besteht, daß Vermögen des einzelnen Wirtschaftsbetriebes für allgemeine Ausgaben benutzt wird oder daß Schwankungen der abgelieferten Zuschüsse die gesamte Haushaltstaufstellung sehr unsicher machen, so hat man mit Hilfe des sogenannten eingeschränkten Bruttoprinzips mindestens für höhere Wirtschaftseinheiten, etwa Verkehrsbetriebe, eine Änderung herbeizuführen gesucht. Man stellte frei, den Zuschuß mit einem Durchschnittsprozentsatz des Anlagekapitals festzusetzen, einen Prozentsatz der Einnahmen in das Extraordinarium einzustellen für Betriebserweiterungen und einen anderen als Betriebsfond für unvorauszusehende Erfordernisse, den Rest der Einnahmeüberschüsse aber als Ausgleichsfond zur Sicherung der Stabilität der jährlichen Abführungen an den allgemeinen Haushalt zu reservieren.

²⁶ Klemann, Über die zweckmäßigste Buchführungsart in öffentlichen Wirtschaftsbetrieben unter Berücksichtigung der Finanzwirtschaft. Sonderdruck aus der „Verkehrstechnischen Woche“. Berlin v. J. S. 16 ff.

Damit ist allzu weitgehender Festlegung von Einzelheiten durch die bewilligenden Stellen ein Riegel vorgeschoben. Noch einen Schritt weiter zu gehen erlaubten der § 15 der Reichshaushaltsvorordnung sowie die entsprechenden Bestimmungen der meisten Haushaltsvorordnungen der Länder, nämlich derartige Betriebe nur mit dem voraussichtlichen kaufmännischen Endergebnis, nicht dem Einnahmeüberschuß in den Etat einzustellen, im übrigen das Rechnungswesen aber formal frei zu gestalten und von allen einengenden Etatvorschriften, z. B. dem Verbot von Übertragungen, zu lösen. Für die Gemeinden besteht freilich eine solche Ermächtigung nicht, und für die Länder ist sie hauptsächlich praktisch geworden im Zusammenhang mit der formal unabhängigen Unternehmung. Bei herstellenden Betrieben (Maschinenfabriken, Werften) in freiem Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz, für die der Regiebetrieb im allgemeinen sich überall als ungeeignet erwiesen hat, bietet die Etatsfrage in jeder Beziehung große Schwierigkeiten. Ihre Bruttoüberschüsse sind unübersehbar, so daß der Bruttoetat ungeeignet ist, und ihre Zuschüsse wechseln so stark, daß auch der Nettoetat sich kaum durchführen läßt.

Eine Änderung 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 Prüfung den Verwaltungsbehörden selbst zu überlassen, den zentralen Revisionsinstanzen aber die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Aufwendungen zur Vorschrift zu machen. Eine derartige Dezentralisation der Revision findet in Reformen der preußischen Justizverwaltung (sogenannte Rechnungssämter bei den Oberlandesgerichten) ebenso ein Vorbild wie in der Revisionsorganisation der Vereinigten Staaten, in denen der Direktor des zentralen Washingtoner Rechnungshofes besondere Ausgabebeamte bei jeder Behörde und Delegierte bei den einzelnen Ministerien zur laufenden Kontrolle und Berichterstattung besitzt. In Deutschland bereitet sich etwa folgende Reform aus eigener Initiative der Gemeinden vor: der Deutsche Städtetag, der Preußische Landgemeindetag, der Reichstädtebund und der Preußische Landkreistag erwägen die Schaffung einer Revisions- und Treuhandstelle mit halbamtlichem Charakter zur regelmäßigen Prüfung von öffentlichen Unternehmungen der Gas-, Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrswirtschaft; unentbehrlich werden dabei auch technische Revisionen

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

5. Anwendungsbiete.

Reformen innerhalb dieser Organisationsform sind also immerhin denkbar. Es bleibt aber der allgemeine Eindruck: Schwierigkeit der Willensbildung, Schwierigkeit in der Durchführung, geringe Entschlußfähigkeit, ungünstige Finanzierungsmöglichkeit, lückenhafte Überwachungsmöglichkeit der Interna, wenigstens nach dem jetzigen Stand der Organisation, und starke Politisierung, die zum Ausdruck kommt bei der Besetzung der leitenden Stellen, der Tarifgestaltung in einem Lande, in dem neu aufgestiegene und zu politischer Willensbildung herangezogene Schichten sich noch nicht auf die Selbstverwaltung im wünschenswerten Umfange verstehen, schließlich der geringe Sachverständstand 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 Hauptwirkungsgebiet höchstens bei dem Betriebe von Wasserwerken und Straßenbahnen und da vor allem für kleinere Werke findet. Hier liegen einfache Märkte vor, ein gleichmäßiger Bedarf, auch starke Eigenbedürfnisse der Körperschaft selbst, und gleichzeitig läßt sich hier am besten neben dem Rentabilitätsgedanken auch die

^{26a} Inzwischen ist Anfang 1931 die „Wirtschaftsberatung Deutscher Städte, Versorgungs- und Verkehrsunternehmungen AG.“ in Berlin gegründet worden, deren organisatorischer Aufbau aber offenbar noch nicht restlos befriedigt. Vgl. zu dem gesamten Problem Wilhelm Adler, Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen in: Festschrift für Kurt Wiedenfeld zum 60. Geburtstag, hrsg. von Max Richard Behm. Leipzig 1931. S. 66 ff.

„Versorgungsidee“ unmittelbar durchsetzen²⁷. So ist der Bau von entlegenen, zunächst nicht unmittelbar lohnenden Bahnenstrecken im Interesse der Siedlungs- und Hygiene-Politik noch am besten bei dieser Form aufgehoben, wenn natürlich auch hier leicht des Guten zuviel getan und eine bevölkerungspolitisch bedenkliche Dezentralisation mit viel zu langen Arbeitswegen hervorgerufen werden kann. — Hinsichtlich des Betriebes von Gas- und Elektrizitätswerken gilt schon, daß, wiewohl die Frage des Wegerechts für den Regiebetrieb zu sprechen scheint, im allgemeinen der Betrieb lebhafter fluktuiert. Sicher ist historisch die Entwicklung so gewesen, daß seit 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 Änderungen, Standortsverlagerungen 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 Ostdeutschland, für die der Regiebetrieb schon der Gründungstechnik wegen nicht in Frage kam; im Westen Deutschlands bröckelte die kommunale Gaserzeugung sowieso durch die Fortschritte der privaten Ferngasversorgung (Ruhr-Gas U.-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 Verteilern des Gruppengases, für die des Westens des privaten Zechengases und allenfalls noch die Erzeugung in kleinen Gaswerken auf dem platten Lande, für die von privater Seite kein Interesse besteht, so unterliegt doch eben gerade diese geschäftsmäßige Betätigung,

²⁷ Der Entwurf der Städteordnung seitens des Deutschen Städte-tages hält in seinem § 43 an dem Gedanken der Universalität des Wirkungskreises der Kommunen fest mit der Begründung, die Gemeinden würden schon selbst die Gebiete finden, von denen sie sich fernzuhalten hätten. Im übrigen sieht aber auch dieser Paragraph ausdrücklich vor, daß durch Gemeindebeschuß bestimmt werden kann, daß die Verwaltung der Gemeindepotrie nach besonderen, die Verwaltung erleichternden Vorschriften 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 läppischen und ununtersuchten Reklamefeldzug (Zugabeartikel und ähnliche Auswüchse) und zur Übernahme des Betriebes von Installationsmaterial verleitet, Bedenken besonders dann, wenn sie sich auf Grundlage des Regiebetriebes vollzieht. — 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 Schutz vor übermäßigen Kreditansprüchen der Kommunen geschaffen wird^{27a}. Für die Stadtbanken, die seit 1926 infolge der grenzenlosen Naivität, mit der sie gewagte Kreditgeschäfte machten, eine außerordentliche Fülle von Fehlschlägen aufzuweisen haben, sollte das Regieunternehmen mit Rücksicht auf die dadurch eintretende Belastung des Etats und die dem Verwaltungsunternehmen nicht entsprechende spekulative Betätigung nirgends in Frage kommen, von der Notwendigkeit, überhaupt solche Betriebe, etwa im angeblichen Interesse des Mittelstandes, zu führen, ganz abgesehen.

Hinsichtlich der größeren Gebietskörperschaften, besonders der Länder und des Reiches, mag aus oft erörterten Gründen Post und Telegraphie im allgemeinen wohl in Regie betrieben werden können, wenn auch mindestens Rautelen hinsichtlich einer eingehenderen Wirtschaftsrechnung zu treffen wären. In der deutschen Praxis sind die Postbetriebe jetzt zu einem autonomen Wirtschaftskörper umgestaltet, nicht dagegen in den Vereinigten Staaten, wo Telephon und Telegraph privat betrieben werden. Ähnliches gilt auch für die Bahnen. Die Beförderungs- und Betriebspflicht, die Innehaltung eines guten Fahrplanes, der vor allem auf Sicherheit, erst in zweiter Linie auf Höchstgeschwindigkeit Wert legt, die Übernahme einer empfindlichen Haft-

^{27a} Das ist jetzt auch der Standpunkt der sogenannten Notverordnung vom 6. Oktober 1931, die in ihrem 5. Teil Artikel 1 § 2 für die Sparkassen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigens abgesondertem Vermögen vorschreibt (unter Fortbestehen der Haftung der Gemeinden). Nur sollte dieser rechtlichen Selbständigmachung der Sparkassen auch eine wirtschaftliche folgen, die Trennung der bisher in einem Organ, dem Vorstand, vereinten Verwaltung in ein beschließendes (Verwaltungsrat) und ein ausführendes Organ (Vorstand, Direktor), soweit eine derartige persönliche Trennung in einem verhältnismäßig kleinen örtlichen Kreis sich überhaupt erzielen lässt. Im übrigen vgl. die Ausführungen über den autonomen Wirtschaftskörper unten S. 116ff.

pflicht lassen sich mit den Gegebenheiten des Regiebetriebes durchaus vereinen. Gleichwohl ist hier in verstärktem Maße 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 Zielsetzung und die erwerbswirtschaftliche sich zum mindesten die Waage halten. Die Monopolstellung der Bahnen wird andererseits durch den Personen- und Güterkraftverkehr, also durch den Einbruch einer neuen technischen Entwicklung, ferner durch den Wegfall vieler Kohlentransporte infolge der veränderten Gaserzeugungstechnik so unterminiert, daß man ihnen die Möglichkeit, sich in einer freieren Organisationsform ihrer Haut zu wehren, nicht verbauen sollte. Gegen den Betrieb von Lagerhäusern durch die öffentliche Hand könnte man bei oberflächlicher Betrachtung geltend machen, daß man in Frankreich und England durchaus private Initiative bevorzuge; aber der Regiebetrieb solcher Lagerhäuser, übrigens auch städtischer Häfen, in Deutschland hat sich durchaus bewährt.

II. Die formal unabhängige öffentliche Unternehmung.

1. Die verselbständigte öffentliche Unternehmung.

a) Begriff, juristische Form und Organe.

Die Nachteile des reinen Regiebetriebes resultieren aus der formalen Einordnung in den kameralistischen Verwaltungsapparat. 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 Verquellung zwischen Form und gesamter Wirtschaftsgebarung, der die vorliegende Untersuchung nachgeht, auch materiell von Bedeutung sein; denn sonst hätte ja kaum jemand an diesen Wandlungen Interesse. — Die Reform kann sich auf verschiedenen Wegen vollziehen. Bei der zunächst zu besprechenden verselbständigteten öffentlichen 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 untnlich sind, zur selbständigen Regelung zu-

gewiesen wird. Die Entscheidung in bestimmten anderen Angelegenheiten oder allen Fragen, bei denen es sich um Objekte von einer bestimmten Werthöhe an handelt, behält sich dagegen weiter der öffentliche Verband selbst 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 Hoheitsverwaltung bei diesen verselbständigteten öffentlichen Unternehmungen öffentlichen Rechts entsprechend verschieden 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 selbst, unter Ausgliederung eigenen Kapitals usf., verbunden mit dem Versuch, den Einfluß der öffentlichen Hand anderweitig durch eine genügende Aufsicht aufrechtzuerhalten, stellt einen so einschneidenden Grenzfall dar, daß sich für den Typ einer derartigen Organisationsform die ausdrückliche Bezeichnung als autonomer Wirtschaftskörper öffentlichen Rechts empfiehlt. Schließlich bedeutet es wiederum einen entscheidenden Schritt, historisch, mindestens aber systematisch, wenn das befreite, dezentrierte Unternehmen privatrechtliche Formen annimmt, 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 Problem der Organisationstechnik besteht darin, diese Bildungen, die der Wirtschaftlichkeit der Unternehmungen durch die freiere Bewegungsmöglichkeit und Lösung von den starren Formen der Verwaltungspraxis zugute kommen sollen, noch eben so zu gestalten, daß der fiskalische, sozialpolitische, wirtschaftliche oder politische Zweck, den die Gemeinwesen mit ihm erreichen wollen, auch tatsächlich ungeachtet jener der Privatwirtschaft sich stark nähernden Wirtschaftsmethoden gesichert werde.

Der Schritt, der mit der verselbständigteten öffentlichen Unternehmung (im Bereich der kommunalen Betriebe: Leipziger oder Dresdner System) in Richtung auf eine Befreiung der öffentlichen Unternehmung von hindernden Verwaltungsbestimmungen getan wird, findet seinen äußeren Ausdruck darin, daß man ihre Leitung in die Hand eines gemischten Ausschusses (Verwaltungsrates) für die städtischen Werke (aus Vertretern des Magistrats, der Stadtverordnetenversammlung und

sachverständigen Bürgern zusammengesetzt) bzw. für die Betriebe der Länder oder des Reiches legt. Dieser gemischte Ausschuß erkennt zum großen Teil die bisherige, sich in großer Schwierigkeit auswirkende Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Deputationen und Sonderausschüsse. 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 Bücher und Geschäftspapiere des Betriebes einsehen und einzelne Betriebe persönlich besichtigen. Er hat ferner z. B. die Haushaltspläne vorzubereiten, die Jahresrechnungen vorzuprüfen, Tarifvorschläge zu machen, den Geschäftsgang bei den Werksdirektionen im einzelnen zu regeln und Erweiterungen und Erneuerungen der Anlagen, manchmal auch Einkaufs- und Lieferverträge über einen bestimmten Betrag hinaus selbstständig zu genehmigen. Dazu gesellt sich meistens die Befreiung vom Etatzwang in der bereits erwähnten Form (Einstellung nur des Überschusses in den Haushaltplan). Ist somit die Bahn frei für kaufmännische Buchführung und Bilanz und die rechnungsmäßige Aussonderung eines Eigenkapitals, so kann jetzt auch das Schmerzenskind des reinen Regiebetriebes, die Einstellung von Abschreibungen und Erneuerungsrücklagen nach kaufmännischen Grundsätzen, gebührende Be rücksichtigung finden. Darüber befindet der Verwaltungsrat soweit, daß nach Prüfung durch den Magistrat den Stadtverordneten im Plenum nur noch eine letzte Revision übrig bleibt. Die internen Angelegenheiten werden frei vom Werksdirektor geregelt. Die Stadtverordnetenversammlung hat nur noch unmittelbares Mitwirkungsrecht bei der Aufbringung von Kapitalien für Erweiterungszwecke, also bei allen größeren Finanzverhandlungen, und hinsichtlich der Beschlus sfassung 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 Kommunalpraxis wendet sich in der letzten Zeit von diesem System der städtischen werbenden Betriebe in großem Umfang ab und privatrechtlichen Organisationsformen zu. So bleibt in der Hauptsache noch zu zeigen, warum dies geschieht. Das Leipziger System trägt zu deutlich Zwittercharakter. An sich muß natürlich der Gedanke begrüßt werden, die Zu-

ständigkeit der Stadtverordnetenversammlung und damit den schleppenden Geschäftsverkehr und die durch sie in die Betriebe hineingetragene Politisierung zu vermeiden. Ein gemischter Ausschuß Leipziger Systems kann sich auch im Vergleich zu dem Aussichtsrat einer privatrechtlichen städtischen Gesellschaft von der Herainnahme von Betriebsratsmitgliedern befreien, falls man das als Vorteil betrachtet. Aber mit dieser Organisation werden doch neue Unzuträglichkeiten in Kauf genommen. Was zunächst die Frage der Entpolitisierung anbetrifft, so ist ja auch der Verwaltungsrat zum Teil aus Stadtverordneten zusammengesetzt (in Leipzig: 6 Ratsmitglieder, 6 Stadtverordnete und 3 „Bürger“; in Dresden: 7 Ratsmitglieder, 7 Stadtverordnete und 2 „Fachleute“) und damit auch der politische Einfluß 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 Kollegien selbst vorgesehen. Der Verwaltungsausschuß und damit die Werksleitung sind sicher freier gestellt; sie bekommen weitgehende Vollmachten, und damit werden die Hindernisse aus allzu strengen Vertretungsvorschriften beseitigt. Aber während dem Leiter, der jetzt wie das sonstige Personal auf Privatdienstvertrag angestellt werden kann, so Rechte verliehen werden, wie sie etwa der Vorstand einer A.-G. besitzt, gelingt es bei dieser Organisationsform häufig nicht, ihm auch eine entsprechende Verantwortlichkeit aufzuerlegen; schon deshalb nicht, weil andererseits eng zusammengehörige Funktionen teils zu seiner, teils zur Zuständigkeit des gemischten Ausschusses gehören. Die diktatorische Machtvollkommenheit, über die er verfügt, findet kein Äquivalent in einer parlamentarischen oder in einer der Haftung des Vorstandes einer Kapitalgesellschaft ähnlichen Verantwortung. So wird klar, daß trotz der scheinbar formal nur bescheidenen Änderung hier doch leicht die Grenzen dessen überschritten werden, was im Interesse des Gemeinwesens zu fordern ist. Die Gefahr liegt nahe, daß infolge jener Vorzugsstellung des Werksdirektors und der Vereinfachung der Geschäftsführung er nach und nach über der Anwendung privatwirtschaftlicher Grundsätze völlig vergibt, daß er fremdes Vermögen zu verwalten und öffentlicher Kontrolle gewartig zu sein hat. — Steuerrechtlich bietet das System keine Besonderheiten gegenüber dem Regiebetrieb; auch hinsichtlich der Kreditbeschaffung gilt das über den Regiebetrieb bereits Gesagte.

c) Anwendungsbiete.

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 Pragis ihr Urteil über diese Form abgegeben hat; nur für Sparlässen, falls man diese überhaupt zu den öffentlichen Unternehmungen zählen will, bewahrt sie sich^{27b}.

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, juristische Form und Organe.

Entschieden klarere Verhältnisse als die eben skizzierte schafft eine Organisationsform, bei der die Unternehmung völlige, nicht nur teilweise Leitungsautonomie und im übrigen dann auch meist 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 Unternehmungen entstehen entweder durch besonderes Gesetz oder dadurch, daß der Unternehmung eine Satzung mit staatlicher Genehmigung gegeben wird. Die Organe einer solchen autonomen Körperschaft öffentlichen Rechts sind, was hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Unternehmungsform zunächst ein Plus gegenüber der privatrechtlichen Organisation bedeutet, durch Gesetz oder Statut nach ihrer Zahl, Zusammensetzung, Zuständigkeit frei, also je nach den Bedürfnissen des Einzelfalls bestimmbar. Dabei wird das Gemeinwesen, von dem die autonome Unternehmung abgetrennt wird, zur Wahrung seines Einflusses sich das Recht der Bestätigung dieser Organe, auch den Abruf, vorbehalten oder bestimmen müssen, daß der jeweilige Inhaber eines Amtes dem Organ anzugehören habe. Im allgemeinen finden sich folgende Organe:

^{27b} Vgl. aber auch das in Ann. 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 Kapitalaufbringung beteiligten privaten „Mitgliedern“ einer solchen Körperschaft in engerem Sinn²⁸ steht kaum ein Mitverwaltungsrecht zu. Der Generalrat und das Direktorium der Reichsbank z. B. sind in ihren Besuignissen gegenüber Generalversammlung und Beirat „(Zentralausschuß“) und dem Reich sehr gestärkt, eine Verschiebung der Herrschaftsverhältnisse, wie sie sich auch praktisch bei der privaten Aktiengesellschaft bemerkbar macht.

b) Betriebswirtschaftliche Charakteristik.

Der Übergang zu dieser Form der Selbstständigung — unter Vermeidung des weiteren Schrittes zu einer privatrechtlichen Gründung — entspricht in einer ganzen Reihe von Fällen durchaus dem Bedürfnis der Einfluss sicherung seitens der öffentlichen Hand. Sie empfiehlt sich da, wo Großunternehmen vorliegen, deren Wirken weit über ihre privatwirtschaftliche Bedeutung hinaus die gesamte Volkswirtschaft entscheidend beeinflusst und, sich selbst überlassen, häufig von höheren Gesichtspunkten diktierte Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik durchkreuzen oder lahmen legen würde. Da in einem solchen Falle die Gesetzgebung und Satzung allein nicht die gesamtwirtschaftlich-politisch erwünschte Linie der Unternehmungsführung in allen Einzelheiten sichern können, so ist eine Autonomie verbunden mit gleichzeitiger öffentlich-rechtlicher Stellung, also stärkerer Verknüpfung mit der Rechtsosphäre 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 gegebene Organisationsform betrachten. Hinsichtlich der „Neuen Reichsbank“ lassen sich jedoch Bedenken nicht unterdrücken, ob das Ideal einer solchen Organisationsform bei ihr verwirklicht ist. Seit ihrer Umgestaltung 1922/24 hat nicht mehr der Reichskanzler die Leitung, sie hat alle Beziehungen zur allgemeinen Reichsverwaltung, in die

²⁸ Ist keine Mitgliedschaft vorhanden, so liegt juristisch der Begriff der *Instalt* vor.

sie wenn auch nicht formell so doch sachlich sehr stark eingelagert war, gelöst bis auf die Abschaffung jedes Zusammenhangs mit dem Reichshaushalt und die völlige formelle Ausgliederung der Reichshauptkasse, die eine besondere Reichsbehörde geworden ist. In der Organisation der so „autonom“ gestalteten Reichsbank sind aber keinerlei Rautelen eingebaut, die die für eine Zentralbank als Instrument der Währungs- und Wirtschaftspolitik des Reiches wesensnotwendige Verbindung mit den politischen Organen des Reiches herstellten. Der Generalrat, der sich unabhängig vom Reich und faktisch ausschließlich aus Mitgliedern der Hochfinanz zusammensetzt, besitzt große Machtfülle, da er nach Anhören des Reichsbankdirektoriums den Reichsbankpräsidenten auf vier Jahre wählt; allerdings bedarf diese Wahl noch der Bestätigung durch den Reichspräsidenten. Die Mitglieder des Reichsbankdirektoriums werden vom 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 ist 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 starker Autorität gegenüberstehen sollte. Das Aufsichtsrecht des Reiches besteht nur in der Möglichkeit, einen Bericht über die Währungs- und Finanzpolitik der Reichsbank einzufordern, ist also gleich Null. Man wird unter solchen Umständen die Reichsbank in ihrer heutigen Organisation als eine private Unternehmung ansprechen müssen, eine Regelung, die andere große Länder nicht kennen. Störungen aus dieser Organisationsform sind denn auch nicht ausgeschlossen: der Konflikt der Reichsregierung mit Dr. Schacht während der Verhandlungen über den „Neuen Plan“ im Haag Anfang 1930.

Ist hier der Grundsatz der Autonomie entschieden überspannt, so ist auch bei der Deutschen Reichsbahn die Idee des autonomen Wirtschaftskörpers in dem eingangs erörterten Sinn nicht restlos verwirklicht. Zweifellos 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 Inkrafttreten der Dawesgesetze im August 1924 als eigene öffentlich-rechtliche Person organisiert. Sie ist nicht, wie gelegentlich

vermutet wird, eine Aktiengesellschaft, trotz der großen Ähnlichkeit in der Organisation, schon deshalb nicht, weil eine Generalversammlung fehlt. Die deutsche Reichsbahngesellschaft besitzt nicht das Eigentumsrecht, sondern lediglich das Betriebsrecht an den Anlagen. Diese Regelung schafft hinsichtlich der Bilanzierung des Nutzungsrates und der Neuzugänge Schwierigkeiten, die sich bei der anders gearteten Organisation der Reichsbahn vermeiden ließen. Der Verwaltungsrat, der hier gleichzeitig die Funktionen einer Generalversammlung hat, ernennt den Generaldirektor, dessen Wahl dann noch der Bestätigung durch den Reichspräsidenten bedarf. Ein dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ähnlicher Zug kommt in den Aufbau des Unternehmens durch die Vorzugsaktionäre privater Herkunft, die freilich nur eine Minderheit des Verwaltungsrates stellen, aber wie die Erfahrung gezeigt hat, eine sehr selbständige eigene Wirtschaftspolitik des Riesenunternehmens 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 Recht auf Vorlage und Prüfung der Bilanz, auf Auskunft und auf Zustimmung zu Tarifänderungen. Eine Regelung in der Richtung, daß das geschäftsführende Organ vom Gemeinwesen ernannt wird, liegt also auch bei der Reichsbahn nicht vor. Eine besondere Wertung dieser Organisation der Reichsbahn kann hier unterbleiben, da es sich nicht um eine frei bestimmte Organisationsform 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 ist.

Noch am ehesten dem hier gemeinten Organisationsstypus nähert sich unter den großen Unternehmungen des Reiches die Reichsbahn. 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 Händen des Staates zu haben, herrscht allgemeines Einverständnis. Also ist der autonome Wirtschaftskörper, der gleichzeitig auch Nationalisierungsmaßnahmen zur Behebung der

²⁹ Fester, als das jemals durch ein bloßes Aufsichts- und Mitverwaltungsrrecht gegenüber privaten Unternehmen zu erreichen wäre.

Schwerfälligkeiten des bürokratischen Systems gestattet, wohl eine angemessene Organisationsform. Nach dem Wortlaut des Reichspostfinanzgesetzes ist die deutsche Reichspost ein selbständiges Unternehmen, vom Reichspostminister unter Mitwirkung des Verwaltungsrates zu verwalten, ihr Vermögen ein Sondervermögen. Aber sie ist doch eine Reichsanstalt, nicht eine vom Reichsfiskus verschiedene juristische Person, wie im Falle von Reichsbank und Reichsbahn; sie untersteht der unmittelbaren Reichsverwaltung und der Kontrolle von Reichstag, Reichsrat und Rechnungshof. Als oberstes Organ besteht ein Verwaltungsrat aus 40 Mitgliedern, von denen 12, die zahlenmäßig stärkste Gruppe, aus Kreisen der Wirtschaft und des Verkehrs, je 10 von Reichstag und Reichsrat, 7 vom Personal und 1 vom Reichsfinanzministerium vorgeschlagen werden. Dieses zweifellos zu umfangreich angelegte „Postparlament“ leistet die eigentliche Arbeit in Ausschüssen. Die Leitung liegt beim Reichspostminister, der aber in Gebührenfragen im Interesse der schnellen Durchführung tarifpolitischer Maßnahmen nach den Weisungen des Verwaltungsrates handelt, andererseits vom Reichstag für die Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen verantwortlich gemacht wird. Diese beiden Funktionen müssen einander zu vereinigen, wird nicht immer leicht sein. Zugugeben ist die Sicherung des öffentlichen Einflusses dadurch, daß der Reichsfinanzminister bei der Anleiheaufnahme mitzusprechen hat. Andererseits ist die Reichspost von den allgemeinen Etatvorschriften befreit, besitzt seit dem 1. April 1924 durch ein eigenartiges System von Umrechnungen kameralistischer Buchungen kaufmännische Buchhaltung und Bilanz, kombiniert mit Voranschlägen, deren Überschüsse vom Reichstag und Finanzminister in den Etat eingesetzt werden, und kann infolge ihrer Aufgabe, beweglich zu sein und Gewinn zu erzielen, ungehindert 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 Geschäftsführung und das besonders für Unternehmen, die infolge ihrer technischen Natur sich auf eine bedeutende Betriebsgröße einstellen müssen. Es ist also die Organisationsform der großen Gebietseinheiten (Reich, Länder, Gemeindeverbände). 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 Privatdienstvertrag, wie das Beispiel der letzten Umgestaltung der Preußischen Staatsbank (Sechhandlung) Ende 1929 zeigt, nichts entgegen. Sie fördert immerhin die Fortentwicklung der Geschäftsführung vom Behördenstil zu kaufmännischen Formen, erleichtert damit den Übergang zur Abrechnung mit Hilfe der doppelten Buchführung und hat sich so bewährt, daß auch andere öffentliche Unternehmungen, die dieser Organisationsform angehören, an einen Übergang zu Privatdienstverträgen denken.

Finanziell macht sich, was für das Entstehen der Reichsbahn in ihrer jetzigen Form entscheidend wurde, die getrennte Schuldenhaftung von Gemeinwesen und autonomem Unternehmen vorteilhaft 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 Gemeinwesens 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 Kapitalgeber oder sonst zur sachverständigen, anregenden Mitwirkung braucht, zwar einen Einfluß einräumen muß oder sogar ihn einzuräumen für erwünscht hält, andererseits aber der öffentliche Einfluß unvermindert erhalten werden soll; die freie Organbestimmung 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 der öffentlichen Hand zu sein, um auch in ihrer Beschaffungspolitik allgemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen untergeordnet werden zu können, so z. B. bei der Vergabeung von Aufträgen seitens der Reichsbahn in Höhe 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 Umsatzsteuer, frei; die Staatsbanken ebenfalls mit Ausnahme der Gewerbesteuern bestimmter Länder. Steuerliche Erleichterungen ge-

nießen auch die Zweckverbände, besonders sofern sie Schlachthöfe, Gas- und Elektrizitätswerke betreiben³⁰.

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

c) Anwendungsgebiete.

Ihr Hauptanwendungsgebiet hat die autonome öffentliche Unternehmung bei den Kreditinstituten des Reiches, der Länder und der Provinzialverbände gefunden: Reichsbank, Rentenbank-Kreditanstalt, Rentenbank, Staatsbank, Preußenkasse, Giro-Zentralen. Die Kreise und Gemeinden haben dagegen meist den Schritt zu dieser Form nicht vollzogen^{30a}. Die Stadtbanken, deren neuere Entwicklung nach 1908 in Westpreußen eingesezt 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. — Schließlich benützen 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 Dawesplanes, und wohl mehr Zufallserscheinungen sind einige derartige Elektrizitätswerke im gemeinsamen Besitz von Kommunen³².

³⁰ Sigloch, a. a. D. S. 245.

^{30a} Über die beginnende Umstellung der Sparkassenorganisation vgl. Anm. 27a auf S. 111.

³¹ Vgl. hierzu Eberhard Schütte, Kommunalbanken. Barmen 1926. Auch dem Entwurf der neuen Preuß. Städteordnung erscheinen die Kommunalbanken besonders verdächtig; für sie sieht er ausdrückliche Genehmigung der Aufsichtsbehörden vor.

³² Sigloch, a. a. D. S. 59. Über die auf Autonomie hinzielenden Bemühungen in Italien und das Gesetz von 1923 siehe den Aufsatz: Die

3. Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form.

a) Begriff.

Historisch 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 gemischtwirtschaftlichen 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. Hier soll in anderer Reihenfolge zunächst von Unternehmungen die Rede sein, bei denen von einem Zusammengehen mit Privatleuten noch abgesehen, wohl aber eine privatrechtliche Form gewählt wird³³. Auch dann ist die Reihe der Organisationsmöglichkeiten 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) verzielt wird, wobei in letzterem 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 sogenannte Betriebsgesellschaft gemischtwirtschaftlichen Charakter hat, wird bei der Darstellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung mit zu behandeln sein.

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

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

³³ Vgl. auch Walter Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.

Muster genommen haben, und entsprach den Befürwortern der „Sozialisierung“, die den Regiebetrieb ablehnten. Das Beispiel der Stadt Königsberg ist für die Entwicklung typisch. Während kurz vor Ausbruch des Weltkrieges die Stadt den damals viel beachteten Schritt tat, ihr Elektrizitätswerk an die A.E.G. zu verpachten³⁴, ist sie unmittelbar nach dem Kriege führend in der Gestaltung der Organisationsformen kommunaler Betriebe durch die Umwandlung ihrer Betriebe in Aktiengesellschaften gewesen³⁵. Im allgemeinen hat dieses Königsberger System viele Jahre hindurch Schule gemacht; bei Niederschrift dieser Zeilen häufen sich die Nachrichten von einem Übergang des reinen Regieunternehmens bzw. der Betriebe Dresdner Systems zu mindestens diesem Königsberger System, oft allerdings noch weitergehend zur gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Von den Gemeindebetrieben ausgehend, hat diese 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 übergeordneten Körperschaften (Hafengründungen) unter Verzicht auf Hinzuziehung von Privaten diese Form oft gewählt. Dabei ist meist der Weg über die Betriebs- und dann erst zur Eigentümergeellschaft eingeschlagen 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 rechtsfähige Verein. 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 bei der zuletzt behandelten Organisationsform ein Beachten der handelsrechtlichen Vorschriften voraus. Die Aktiengesellschaft verlangt

³⁴ Der Vertrag ist abgedruckt bei Bassow, Die gemischt-privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnbewegens. 2. Aufl. Jena 1923. S. 187 ff.

³⁵ Allerdings lassen sich schon vorher derartige städtische Gründungen nachweisen, aber das Vorgehen Königsbergs ist doch maßgebend geworden.

zwingend neben Vorstand und Generalversammlung einen Aufsichtsrat, während ein solcher bei der G.m.b.H. facultativ 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 fiduziarisch je eine Aktie übernehmen.

Die Beeinflussung und Überwachung, die man den öffentlichen Organen zugestecken muß, wenn anders es sich um eine öffentliche Unternehmung handeln soll, kann das gründende oder übernehmende Gemeinwesen auf zwei Wegen sichern, allerdings mit verschiedenen Wirkungsgraden: 1. durch Einflussnahme auf die Organe der Gesellschaft und 2. durch Nebenabreden³⁶.

c) Organe.

Die Einwirkung auf die verfassungsmäßigen Organe läßt sich bei der G.m.b.H. eher sicherstellen als bei der A.-G., ja sie kann, eine bestimmte Vertragstechnik vorausgesetzt, beinahe restlos so gestaltet werden, daß die öffentliche Körperschaft als solche 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 Kleid geben, ein zweifellos überflüssiges Vorgehen. Im Gegenteil soll hier das Organ, das die täglichen Entscheidungen zu treffen hat, der Vorstand, unter eigener Verantwortung, unter Anwendung der dem Gesellschaftszweck angepaßten Geschäftsmethoden und frei von den Hemmungen der stark reglementierten Hoheitsverwaltungen seine Entschließungen fassen. So weit diese ausschließliche Zuständigkeit des Vorstandes in den Fragen des regulären Geschäftsganges durch das Kontroll- und Eingriffsrecht anderer von dem Gemeinwesen beherrschter Organe untrüglich beschnitten wird, kann der hier behandelten Organisationsform eine Daseinsberechtigung nicht zugesprochen werden. Nur wo sie die Möglichkeit bietet, einem tüchtigen Fachmann als Vorstand die nötige Bewegungsfreiheit zu sichern, da ist sie ein notwendiges Glied — über die öffentliche Unternehmung als autonomen Wirt-

³⁶ Vgl. hierzu Hans Voelsen, 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. O. S. 404ff.

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

Durch die Satzung oder bei Überführung einer bereits bestehenden Unternehmung in die öffentliche Hand sind nun in der Tat weitgehende Umbildungen der vom Gesetzgeber für den Normalfall 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 Hoheitsverwaltung, auch sonstige Sachverständige, an ihr teilnehmen; auch die Einberufung durch Dritte, etwa den Bürgermeister, läßt sich vereinbaren. Selbst der Vorßiz kann von einem Richtaktionsär geführt werden. — Hinsichtlich des Aufsichtsrates läßt man es häufig nicht dabei bewenden, daß man seinen üblicherweise von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern verwaltungsmäßige, parlamentarische Parteienstruktionen (sog. gebundenes Mandat) gibt und darauf vertraut, daß sie im Sinne des öffentlichen Gemeinweisens 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 Vorschlagsrecht auszubedingen. Bei der A.-G. widerspricht das, obwohl es in einer ganzen Reihe von Gesellschaftsverträgen vorgesehen ist, dem Wortlaut des Gesetzes; die G. m. b. H. würde aber eine solche Abmachung ohne weiteres erlauben, weshalb sie in fast keinem Vertrage fehlt. — Der Vorstand bzw. Geschäftsführer wird meist durch den Aufsichtsrat bestellt, seine Zusammensetzung aus Fachleuten und Beamten der öffentlichen Körperschaft durch die Satzung geregelt. Der Vorstand kann, da der Aufsichtsrat häufig, und besonders bei dieser Zusammensetzung, mehr politisches Kontrollorgan als beratendes und helfendes Wirtschaftsorgan ist, einen Verwaltungsbirat, Arbeitsausschuß beigeordnet erhalten, der aus sachverständigen Bürgern zusammengesetzt ist und von der Generalversammlung bestellt wird.

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

Der Vorstand wird, wenigstens im Innenverhältnis — nach außen hin wäre eine Verfügungsbeschränkung unwirksam —, durch zahlreiche Einschränkungen, die ihm vom Aufsichtsrat auferlegt werden, gebunden und zu einer eingehenden Berichterstattung über die gesetzliche Verpflichtung hinaus angehalten. Bei der G.m.b.H. kann der Aufsichtsrat sogar von seiner ursprünglichen Überwachungspflicht ganz befreit und noch stärker auf das Gebiet des unmittelbaren Eingreifens in die Geschäftsgebarung verwiesen werden. Er wirkt dann etwa bei dererteilung der Prokura, bei Aufnahme neuer Fabrikationszweige, bei der Festsetzung von Tarifen 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 Betriebsführung revidieren zu lassen, in bestimmten Fällen ein Veto einzulegen und die Bilanz überhaupt erst zu genehmigen.

d) Nebenabreden.

Trägt man Bedenken, den Einfluß der Körperschaft und ihrer Organe in der angedeuteten Weise zu erweitern, da man sich dabei über zwingende Vorschriften des Aktientrechts hinwegsetzt, so bleibt noch der Weg der Nebenverträge und Nebenabreden. Besonders bei Umgründungen können durch derartige Verträge Rechte der von der Gesellschaft zu übernehmenden Beamten, Grundsätze für die Einkaufs-, Preis- und Tarifpolitik, auch besondere Genehmigungsrechte bei Einkäufen über eine bestimmte Summe hinaus geregelt und Abstimmungsbereinbarungen und Verfügungsbeschränkungen der Aktien getroffen werden, die zum Teil zwar der Gefahr ausgesetzt sind, juristisch als sittenwidrig oder jedenfalls nicht vollstreckbar angesprochen zu werden, aber immerhin sehr häufig 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 Willensbildung in den Händen eines diktatorisch arbeitenden Vorstandes, der die öffentlichen Organe „zu nehmen“ weiß, sie aber praktisch ausschaltet, bis herab zu einer völligen Nebelung der Unternehmungsführung seitens der öffentlichen Körperschaft, auch in den einfacheren Entschlüsse.

e) Vorteile.

So weit die Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung. Wie ist unter solchen Umständen das Urteil über diese Organisationsform? Folgende Vorteile sind, allerdings immer vernünftige Ordnung der Wirtschaftsfragen, keine entgegengesetzte wirkende Reglementierung vorausgesetzt, 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 System der Kollegialverfassung zum allein entscheidenden und verantwortlichen Generaldirektor zu machen. Seine Bestellung erfolgte vorteilhafterweise in Königsberg durch den Aufsichtsrat, nicht durch die Körperschaft, während anderwärts „Einvernehmen“ mit den öffentlichen Organen gefordert, also politische Beeinflussung gegeben war. Ein solcher Fachmann kann außerhalb der üblichen Gehaltskalen der Beamtengehälter so hoch wie gleichwertige Kräfte in Privatwerken befördert werden. Ist mit ihm ein Privatdienstvertrag abgemacht, der keine von beiden Parteien allzu lange bindet, vor allem das Gemeinwesen bei vorzeitiger Beendigung des Vertrages 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 Absatzorganisation macht sich vorteilhaft das Wegfallen des Instanzenzuges bemerkbar. Auch die Kommunalauflaufsicht des Staates, die an der formal rechnerischen Kontrolle und den Denkformen eines wenig entwickelten Kameralstils orientiert ist, fällt weitgehend weg; diese Freistellung vom Etat wird jetzt ausdrücklich als erwünscht bezeichnet. Damit können die Resultate der Betriebsperiode in den Formen der kaufmännischen Buchführung und in einer Weise aufgezeigt werden, die einen Vergleich mit den entsprechenden Ziffern anderer Betriebe gestattet und der Heranziehung von kaufmännisch geschulten Treuhändern zur wirklich wirtschaftlichen Revision den Weg bahnt.

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

für diese Organisationsform jetzt viel eher die Aussicht, zu Anleihen zu kommen, die dem modernen Publikumsgeschmack entsprechend ausgestattet werden können; die Städte selbst können in keiner Form an das Ausland appellieren. Dabei bleibt außerdem, Rückkehr zu normalen Kapitalmärkten vorausgesetzt, immer noch die Rückgriffsmöglichkeit auch auf den öffentlichen Kapitalmarkt offen. Wenn in dieser Beziehung die gemischtwirtschaftliche Unternehmung wohl insofern noch günstiger ist, als sie nicht nur auf dem Anleiheweg, sondern direkt in Form von Eigenkapital, das die Privatbeteiligten einlegen, finanzielle Mittel aufzubringen gestattet, so ist die hier behandelte Organisationsform besonders günstig da, wo es sich vor allem um die Ausnutzung einer Unternehmung im fiskalischen Interesse handelt. Dazu kann mindestens theoretisch durch einen wirtschaftlich denkenden und zweckmäßig zusammengesetzten 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 Zielsetzungen verwiesen werden.

f) Nachteile.

Nachteile ergeben sich sowohl bei der stark von Seiten der öffentlichen Körperschaft reglementierten wie andererseits bei der zu freigestellten Form mit Diktatorgelnissen des Vorstandes.

Betriebstechnisch wird im ersten Fall der eingeschüchterte und sich ständig in Einzelheiten kontrolliert fühlende Vorstand nur zaghaft zu notwendigen Erweiterungen, Umbauten, Rationalisierungsmaßnahmen schreiten. Auch wo seine Preise im einzelnen scharf kontrolliert werden, wird er solche Rationalisierungskosten nicht einfäkalulieren können, daher lieber von betriebstechnischen Verbesserungen absehen, um keine unbequemen Auseinandersetzungen mit der im Aufsichtsrat vertretenen öffentlichen Körperschaft zu haben. In Personalfragen 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 Personal noch weiter im Beamtenverhältnis geführt, also von den Hoheitsverwaltungen gewissermaßen zur Verfügung gestellt wird. — Ausführliche Behandlung von Nationalisierungsprojekten vor dem Aufschriften 176. I.

sichtsrat und damit das Bekanntwerden dieser Pläne in den Fraktionen führen häufig 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 Hauptstörungen dadurch zu erwarten, daß die Zusammensetzung des Aufsichtsrates selten befriedigend gelingt. Sind in ihm nur Beamte der Hoheitsverwaltungen und Politiker, so hat sich gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Betriebe die Situation kaum geändert. Trotz des Vorhandenseins einer A.-G. oder G.m.b.H. liegen im Grunde die alten Abteilungen einer Hoheitsverwaltung, jetzt nur in eine neue, durch den Kapital- und Besitzwechsel kostspielige Form gekleidet, vor. Wenn also im Aufsichtsrat mindestens noch andere Gruppen vertreten 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 Röpfern, davon 6 aus dem Magistrat, 10 aus der Stadtverordnetenversammlung, 4 aus der Bürgerschaft und 4 aus der Belegschaft abgeordnet, eine Regelung, die beim Aufsichtsrat der Fuhrgesellschaft 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 Weg ist. Werden nicht auch solche Fachleute gefangen sein in einseitigen sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Ideen, und werden die delegierten Stadtverordneten vergessen können, daß es sich nicht um die Vertretung eines Parteidogmas, sondern um meist rein wirtschaftliche Entscheidungen handelt, mit denen sie beschäftigt werden? Sie werden zu leicht mangels genügender Sachkunde sich auf ihre Parteiinstruktionen zurückziehen³⁷. Den Gipfel der Unzweckmäßigkeit stellen die nicht seltenen 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

³⁷ Vgl. hierzu Lindemann in: Mitzlaff und Stein, a. a. O. S. 899 ff.

Pflichten. Als Organe der Gesellschaft sollen sie deren freie Entwicklung fördern und als Dezernenten, Referenten der Hoheitsverwaltung gleichzeitig deren zum Teil ganz anders geartete Ziele verfolgen. Ferner ergeben sich, abgesehen von der unzweckmäßigen Zusammensetzung des Aufsichtsrats, auch durch die Delegation großer Machtbefugnisse auf ihn Nachteile. Ehrenamtliche Mitglieder haben erfahrungsgemäß nicht die erforderliche Neigung, eingehende Mitverwaltungsrechte sorgfältig 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 Tarifhöheit belassen, damit der Gesellschaft also einseitig die Sorge um die Selbstkosten zugeschoben wird, so kann das die Geschäftsführung in entscheidender Weise lähmen. Gleich ungünstig kann sich die Bilanzgebarung gestalten. Da der Aufsichtsrat häufig eine tatsächliche Nachprüfung der Bilanz nicht vornehmen kann, so versuchen die öffentlichen Körperschaften durch ihre Rechnungsbehörden schon während des Geschäftsjahres Einfluß auf die Vorbereitung der Bilanz zu nehmen. Dieses Einarbeiten in den fremden Stoff führt entweder zu einer kostspieligen Doppelarbeit oder doch zu Störungen des Geschäftsbetriebes und möglicherweise zu Indiskretionen. Sogar den Bilanzfeststellungsakt hat man vertraglich der Körperschaft als solcher vorbehalten und damit eine materielle Stellungnahme zu allen Posten, eventuell eine Abänderung im einzelnen, auch der ausgewiesenen Gewinnziffer: damit wird aber die Umwandlung in eine Gesellschaft privaten Rechtes lediglich eine Formalität. Der Vorstand besitzt dann nicht die Möglichkeiten eines privaten Direktors, auf dem Wege über stille Reserven manche Dinge, die sich einstweilen der öffentlichen Erörterung entziehen, zu bereinigen (wobei gar nicht an Vertuschungen gedacht werden soll) sowie Selbstfinanzierung zu betreiben; häufig muß er für andere Zwecke der Körperschaft Finanzmittel hergeben, die er lieber zu Rückstellungen benutzen würde. Die als Äquivalent für derartige weitgehende Mitwirkungsrechte der öffentlichen Körperschaft übernommene Haftung (z. B. des sächsischen Finanzministeriums für Anleihen der Sächsischen Werke) kann gleichfalls als im allgemeinen untrüglich bezeichnet werden.

Finanziell ergeben sich Bedenken daraus, daß trotz aller Annäherung an private Finanzierungsformen die Aktien nicht an der

Börse gehandelt werden und durch neuere Bedingungen amerikanischer Gläubiger die Verfügung über sie eingeschränkt wird³⁸. Das Etatwesen, in dem die Betriebe jetzt nur noch mit dem Saldo erscheinen, wird sicher bei großen Objekten etwas unklar, obwohl dieser Nachteil gegenüber anderen Vorteilen nicht so in die Waagschale fällt. Aber leicht kann, falls der Vorstand zu freigestellt ist, durch jene Befreiung vom Etat auch ein leichtsinniges Investieren einsetzen. Noch verwickelter wird die Situation, wenn die städtischen Betriebe, wie z. B. die Berliner Verkehrsaktiengesellschaft, ihrerseits Finanzgarantien für 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 allgemeinen nicht so weitgehend wie in den bisher behandelten Fällen³⁹. Die Unternehmungen dieser Art unterliegen der unbeschränkten Körperchaftsteuer bis auf die Versorgungsbetriebe, sind mit Ausnahme der Bankunternehmungen vermögenssteuerfrei, dagegen nicht befreit von den Verkehrssteuern. Auch die landesrechtlichen Gewerbesteuern treffen sie ganz, mit Ausnahme der reichseigenen Versorgungsbetriebe. All diese Vergünstigungen setzen immer voraus, daß keinerlei privates Kapital an der Aufbringung des Aktien- oder Stammkapitals beteiligt ist.

Der schwache Punkt dieser Organisationsform ist die richtige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Vorstand einerseits und Aufsichtsrat bzw. öffentlicher Körperschaft andererseits; in den dürfstigen

³⁸ Damit entfällt die Möglichkeit, die Aktien zur kurzfristigen Geldbeschaffung zeitweise zu Lombardieren. — Neuestens machen übrigens amerikanische, holländische, englische Obligationäre ihre Zustimmung zur Auflistung neuer Anleihen, z. B. für Betriebserweiterungen, von dem Vorliegen einer bestimmten Dividendenhöhe abhängig, erlangen damit also einen derartigen Einfluß auf die Geschäftsführung, daß man nur noch von einem gemischtwirtschaftlichen, wenn nicht gar von einem privaten Unternehmen (mit Minorität der öffentlichen Hand) sprechen kann. Vgl. auch Camillo Asriel, Das RWE. Zürich 1930. S. 176ff.

³⁹ Nähere Einzelheiten siehe Sigloch, a. a. D. S. 247ff.

gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation von Aktiengesellschaft und G.m.b.H. sind keine zureichenden Lösungen für diese Fragen gegeben. Das lässt es begreiflich erscheinen, weshalb man eingetragenen Gemeindeanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit das Wort geredet hat, bei denen dann offenbar ein gesetzlicher Weg zur Vermeidung dieser Organisationschwierigkeiten gewiesen werden müsste⁴⁰.

g) Anwendungsbiete.

Die hier geschilderte Form findet sich einmal bei den sogenannten Versorgungsbetrieben (Gas, Wasser, Elektrizität, Verkehr), sodann überall da, wo man sich mit einer solchen Form die Möglichkeit späterer Beteiligung oder Fusion mit gleichartigen Unternehmungen anderer Körperschaften vorbehalten will, also besonders bei der Gruppenwasserversorgung und dem Elektrizitätswesen. Neuerdings hat das Reich bei seinen industriellen Betrieben (Betrieben der Biag) diese Form bevorzugt. Auch die Bergwerksverwaltung Preußens ist, dem Zuge des Bergbaus von der schwefälligen 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 Aktiengesellschaft gestattet auch am ehesten, die zentrale Wirtschafts- und Finanzpolitik größeren Werkbesitzes mit Hilfe von Dachgesellschaften durchzuführen. Daß die Preußag in diesen Tagen 30 Millionen Mark Kapital abschreiben muß, braucht nicht unbedingt der Organisationsform zugeschrieben zu werden, sondern ist darauf zurückzuführen, daß die Preußag ein Sammelsurium von Betrieben mit ganz verschiedenen Rentabilitätsaussichten ist. Die hier geschilderte Form mag endlich im Bergwerksbesitz und der Verarbeitungsindustrie der öffentlichen Hand deshalb bevorzugt werden, weil mit ihr bei überwiegend finanziellen Zielsezügen am besten Gleichstellung mit den privaten Industriellen, in deren Arbeitgeberverbänden sowohl als auch besonders zu gemeinsamer Marktbeeinflussung in den Kartellen und Syndikaten, zu erzielen ist.

⁴⁰ Vgl. auch Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, a. a. O. S. 439 ff.

h) Die Betriebsgesellschaft als Nebenform.

Was endlich die bereits erwähnte Nebenform der Betriebsgesellschaft auf privatrechtlicher Grundlage anbetrifft, so bleibt bei ihr das Eigentum bei dem Gemeinwesen; der Betrieb erfolgt durch eine U.-G., deren sämtliche Aktien im Besitz des Gemeinwesens sind. Gegenüber der ausführlich geschilderten Hauptform vermeidet man dabei die Bewertungsschwierigkeiten, die sich im Fall einer Umwandlung bei der Übergabe des Werkkomplexes an die neue Gesellschaft einstellen, sowie die Steuern und Gebühren, die mit einer derartigen Übergabe von Liegenschaften verknüpft sind. Andererseits ist ein solches Gebilde weniger kreditfähig, da ihm die Anlagegegenstände nicht gehören⁴¹ und das hastende Aktienkapital meist niedrig gehalten wird. Auch bei der Bilanzierung zeigen sich Unzuträglichkeiten; das Kapital als Grundlage der Rentabilitätsberechnung hängt von der schwierigen Bewertung des Betriebsrechtes ab. Die Gesellschaft arbeitet auf Grund eines Pacht- oder eines Betriebsführungsvertrages. Bei der Formulierung dieser Verträge sind in der Regel die Rechte und Pflichten der Vertragschließenden hinsichtlich der Neuanlagen schwer so zu umgrenzen, daß nicht später Mißhelligkeiten erwachsen. Einige solche Fragen sind: Inwieweit gehen Neuanlagen in das Eigentum der Betriebsgesellschaft über, inwieweit und zu welchem Zeitpunkt kann sie mindestens Erhöhungsforderungen dafür geltend machen; darf sie andererseits, soweit die Wirtschaftsführung es erfordert, bestimmte ihr übergebene Anlagegegenstände veräußern, und in welchem Umfange ist sie zur Instandhaltung verpflichtet? Auch die Belastung des Anlagevermögens bietet Schwierigkeiten: Ist sie der Betriebsgesellschaft überhaupt gestattet, und wie legitimiert sie sich bei der erforderlichen Grundbucheintragung? Auch hier sind wieder die Konfliktmöglichkeiten zwischen dem Egoismus 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 Vertrages noch stärkere Schwierigkeiten auslöst. Häufig bleibt auch Personal und Direktion in städtischen

⁴¹ 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 Kapitalaufnahme doch die Bürgschaft übernehmen. Es liegt also absolut keine Erleichterung der Kapitalbeschaffung vor.

Diensten und wird der Betriebsgesellschaft zur Verfügung gestellt, eine bereits an anderer Stelle gerügte Hälftheit. Steuerlich ergeben sich Nachteile daraus, daß Körperschaftsteuer vom Pachtentgelt auch dann gezahlt werden muß, wenn die Betriebsgesellschaft einen Verlust aufweist⁴². Einige andere Schwierigkeiten der Steuergesetzgebung haben Preußen dazu veranlaßt, 1926 seine Bergwerke in eine volle Eigentumsgeellschaft umzuwandeln.

i) Das Zwillingunternehmen.

Größere Klarheit kommt jedoch in diese Verhältnisse, wenn man in Form der Betriebsüberlassung eine sogenannte Zwillingsgesellschaft ins Leben ruft. Man gründet eine U.-G., die das Eigentum besitzt und einer anderen, deren Aktien völlig im Besitz des Gemeinwesens 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 (öffentliche=private) Unternehmung ist im allgemeinen älter als die soeben geschilderte Organisationsform, auch abgesehen von den Gründungen des Merkantilismus, der mangelnder privater Initiative abhelfen 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 stützen, sondern er läßt sich auch durch die Bestimmungen einer seitens des politischen Verbandes eingebrachten Konzession oder sonst durch Vertrag festlegen. Der Begriff der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung wird also hier, wie es dem Sinn der Untersuchung entspricht, ökonomisch gefaßt und der formal=rechtliche damit erweitert⁴³. Mit dieser

⁴² Sigloch, a. a. D. S. 250.

⁴³ Wie ohne staatliche Kapitalbeteiligung die Schweizerische Nationalbank eine öffentliche, d. h. gemischtwirtschaftliche Unternehmung ist, dar-

Fassung des Begriffes wird auch die Grenze gezogen gegenüber ähnlichen Formen des Zusammengehens öffentlicher Verbände mit Privaten. 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 erhält⁴⁴. Auch da, wo der öffentliche Verband vorübergehend oder dauernd entbehrliche Kapitalien zu Beteiligungen, nicht aber in der Absicht verwendet, zur Erfüllung öffentlicher Zweckezungen beherrschenden Einfluß auf das Unternehmen zu gewinnen, liegt eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung nicht vor. Demnach führen Stützungsaktionen für notleidende Genossenschaften und die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf Getreidehandelsgesellschaften zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele (Stützung der Getreidepreise) nicht zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen.

Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung hat sich vor allem in den Jahren 1910—1914 lebhaft entwickelt⁴⁵. Nach dem Kriege schien sie der herrschenden wirtschaftspolitischen Auffassung verdächtig; so bietet die Nachkriegszeit manche Beispiele der Abkehr von dieser Organisationsform 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 Ausichten für eine Rückbildung zur gemischtwirtschaftlichen Unternehmung und zu einem Eindringen dieser Organisationsform in neue Gebiete erhöht. Die Vor-

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

⁴⁴ Die Finanzierung der schweizerischen Nebenbahnen außerhalb des Bundesbahnsystems trägt sehr stark den Charakter der Subventionierung, weniger den der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

⁴⁵ Passow, a. a. O. Vgl. auch Ernst Arbenz, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung im schweizerischen Recht unter besonderer Berücksichtigung der Entwürfe und der Beschlüsse der Expertenkommission für die Revision von Titel 24—33 des schweizerischen Obligationenrechts. Diss. Aarau 1929. — R. Wiedenfeld, Nature et importance de l'entreprise économique mixte. Brüssel 1930.

rufe der der privaten Wirtschaft nahestehenden Wirtschaftspresse zeigen, daß man von privater Seite, aber auch von Seiten der Banken, die an Umgründungen verdienen wollen, die Situation mindestens zu einer Umwandlung der finanziell schwer bedrängten städtischen Betriebe für günstig hält. Aus dieser Betrachtung geht übrigens hervor, daß die gemischtwirtschaftliche Unternehmung historisch zwei Wurzeln hat, je nachdem, von wem praktisch die Initiative zu ihrer Gründung ausging: von der öffentlichen Hand, die auf der Suche nach einer geeigneten Organisationsform die Umwandlung vom Regiebetrieb her und die Rückbildung von der rein öffentlichen Aktiengesellschaft oder G.m.b.H. her vornahm, oder, was besonders für Deutschland typisch 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 durchsetzen konnte (Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk), oder weil sie sie sogar, um gewisse private Vorteile zu erzielen, z. B. um das in Elektrizitätswerken angelegte Kapital für Neuanlagen seitens der großen Installationsfirmen ganz oder teilweise wieder frei zu bekommen, direkt begrüßte.

Benutzt wurde diese Form zunächst vor dem Kriege von Gemeinden und Kreisen, dann später mit der zunehmenden wirtschaftlichen Tätigkeit des Reichs auch von diesem, weiter von Ländern und Provinzen. Die beteiligten Körperschaften treten dabei entweder als einzige beteiligte öffentliche Person oder in Gemeinschaft mit anderen gleichgearteten oder im Verwaltungsaufbau über- oder untergeordneten Körperschaften auf. Kleine Gemeinden wollen lieber mit Privaten als benachbarten Großgemeinden arbeiten, wie auch sonst ein gewisses Misstrauen häufig 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 Weise mit Lieferanten und Abnehmern zusammenzusetzen. Auch in der Elektrizitätsversorgung der Provinz Sachsen spielen die Genossenschaften eine Rolle⁴⁶. Der rechtsfähige Verein, die Gesellschaft bürgerlichen Rechts und die Berggewerkschaft kommen gelegentlich vor. Dagegen haben die offene Handelsgesellschaft, die Kommanditgesellschaft und die stille Gesellschaft entweder wie die offene Handelsgesellschaft den Nachteil zu strenger Haftung, oder den, daß sie sich zu leicht sprengen lassen, oder zum mindesten den, daß sie ihrer ganzen Natur nach zu stark auf die Bedürfnisse privater Gesellschafter 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 Vorteil, daß sie in der Gestaltung von Satzung und Organen freier ist 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 ist 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 Durchsetzung 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 Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerken und Straßenbahnen von entscheidender Bedeutung ist, kann als Äquivalent eine ganze Reihe der Forderungen, die das Gemeinwesen im wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen Interesse durchsetzen will, verankern. Freilich hat die Praxis solcher Konzessionsverträge noch immer gezeigt, daß sie Lücken lassen, bei noch so sorgfamer Redaktion, schon infolge des nicht voraussehbaren tech-

⁴⁶ Vgl. Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft: Die deutsche Elektrizitätswirtschaft. Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für Gewerbe (III. Unterausschuß). Berlin 1930.

⁴⁷ In der Elektrizitätswirtschaft ist die A.G. mit 68 %, die G. m. b. H. mit 32 % an den gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen beteiligt. — Mehrere ausländische Staaten, so die Schweiz und Frankreich, planen besondere juristische Formen. Vgl. auch das österreichische Gesetz über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen vom 29. Juli 1919.

niischen Fortschrittes und des Aufkommens von Großabnehmern, die mit Recht eine weniger schematische Behandlung verlangen. Im übrigen wird bei derartigen Formen die Gewinnbeteiligung durch eine Abgabe aus den Bruttoeinnahmen 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 vorschreiben⁴⁸.

Schließlich können sowohl Beteiligung als auch Nebenabrede und Sonderverträge das juristische Vertragswerk bilden. Letztere erweisen sich auch hier aus den oben⁴⁹ 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 Kapitalgesellschaft 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 Interesse des Gemeinwesens liegen, so sind die Antriebe, ihn zu einem Verwaltungsrat auszubauen, der den Vorstand völlig beherrscht, um so mächtiger. Kommissare, Bevollmächtigte der öffentlichen Hand, die, ohne Stimmrecht zu haben, an den Aufsichtsratssitzungen teilnehmen und Auskünfte verlangen dürfen oder fachmännische Berater, die das eigentliche Aufsichtsratsmitglied als Vertreter der öffentlichen Hand mit zu den Sitzungen hinzuziehen darf, dienen diesem Zwecke verstärkter Einflußnahme. Damit wird der Vorstand stark in seinen Befugnissen eingeschränkt. Zur weiteren Sicherung der Stellung des Gemeinwesens dient eine Vinkulation der Aktien, eine Verpflichtung der

⁴⁸ Über die Nachteile der Konzessionen vgl. Gittermann, Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Zürich 1927.

⁴⁹ S. 127.

Privaten in einem Nebenvertrag, einen bestimmten Teil der Aktien nicht zu erwerben, eventuell sogar die Bestimmung, daß die öffentliche Hand allmählich die Aktien der Privatbeteiligten aus dem Gewinn aufkauft⁵⁰.

d) Vorteile.

Betriebs technisch scheint der Vorteil 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 Möglichkeit, einen technischen Fachmann an die Spitze zu setzen, ist hier einfach schon dadurch gegeben, daß die privatwirtschaftliche Minderheit, z. B. eine Bau- und Installationsfirma, in der Regel solche Kräfte, freilich nicht immer in uneigennütziger Absicht, präsentiert. 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. Schließlich dient häufig die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung dazu, aus Pacht- und Lieferverträgen 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 Minorität bringt. Großes Personal, z. B. bei Straßenbahnen, läßt sich so leichter behandeln, wie wenn es dauernd seine Angelegenheiten in den Organen des Gemeintwesens zur Sprache bringen kann. Im allgemeinen ist wohl auch der Widerstand gegen Lohnforderungen größer, wenn auch sozialpolitische Motive gegebenenfalls durchaus zu Wort kommen können.

Geschäfts politisch stellt die gemischtwirtschaftliche Unternehmung eine Unabhängigkeit von unsachlichen Eingriffen der körperschaftlichen

⁵⁰ Vgl. dazu die Ausführungen bei Busmann, *Die Rechtsstellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen unter besonderer Berücksichtigung der Groß-Hamburger Elektrizitätswirtschaft*, Mannheim 1922, sowie Arthur Bergmann, *Die Einflussnahme öffentlicher Körperschaften auf den Aufsichtsrat*, Marburg 1929.

Organe in Aussicht; denn jeder tiefergreifende Eingriff würde eine vorherige Änderung von Verträgen notwendig machen, ist also nicht so leicht durchführbar. Als Leiter lässt sich unter den freieren Bevollungsbestimmungen ein tüchtiger seitheriger Beamter der Hoheitsverwaltung auf Privatdienstvertrag zu angemessenen Bedingungen halten; andererseits ist eher ein Wechsel möglich. Der Einschub privatwirtschaftlicher Initiative, der trotz der formellen Minorität, in der sich die Privaten befinden, besonders im Aufsichtsrat, bedeutend werden kann, macht die Unternehmung in Verhandlungen im allgemeinen beweglicher. Man findet in geschäftlichen Angelegenheiten bei der privaten Wirtschaft mehr Entgegenkommen, wie andererseits die Tatsache, daß eine öffentliche Körperschaft maßgebenden Einfluss besitzt und der Ertrag öffentlichen Kassen zufliest, wiederum ein gewisses Renommee der Unternehmung begründet. Zu Monopolverträgen unschöner Art, mit denen die öffentliche Hand sonst der täglichen Kleinarbeit Herr zu werden sucht, wird es hier der geschäftliche Weitblick nicht kommen lassen. Im Aufsichtsrat lassen sich Vertreter von Wirtschaft 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 Kredit auf dem Anleiheweg aufzunehmen, die Kommunen als Bankiers zu benutzen, Bindungen an Großbanken zu vermeiden, damit das verantwortliche Kapital 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 Anleihen übernahm und sie zu Originalbedingungen weitergab. Heute übernehmen die Privaten, so in der mitteldeutschen Gaswirtschaft, häufig die Bürgschaft für Kredite in Höhe ihrer Aktienbeteiligung. Für die jetzige Anleihegebarung besteht immerhin der Vorteil, daß die Stadt einstweilen eine Genehmigung der Kreditberatungsstelle noch nicht braucht; nach neueren Vorschlägen soll freilich auch die gemischtwirtschaftliche Unternehmung einbezogen werden, um den Gemeinden in ihrer liberalen Finanzgebarung das Ausweichen über die Versorgungsbetriebe generell zu erschweren. — Genügenden Einfluß vorausgesetzt, kann theoretisch die öffentliche Hand über die Verwendung des Rein Gewinnes in der verschiedensten Weise verfügen, ihn an Dritte ab-

führen, ihn zur Verbilligung der Tarife huzußen, ihn überhaupt in seiner Höhe beschränken. Sicher liegt die Möglichkeit vor, durch Einfluß auf die Gewinnverteilung und Dividendenpolitik den rein privat-egoistischen Charakter von Unternehmungen zu mildern. Die Aktienbeteiligung 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 Kreise, der verwaltungsmäßig bedächtig und der kaufmännisch wagend eingestellten Gruppen, zu zahlreichen Reibereien Anlaß gibt, aus denen nicht selten die privaten Beteiligten als Sieger hervorgehen.

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 finden und bei dem Bau der Werke mit den Lieferungen aus ihrem eigenen oder doch befreundeten Betriebe ausschließlich betraut, eventuell auch für die Nachlieferungen vorzugsweise herangezogen zu werden. Klauseln wie die, daß für diese Lieferungen „Kartellpreise, Preise gleichwertiger Konkurrenten, Selbstkosten zuzüglich eines Zuschlages“ berechnet werden sollen, erweisen sich häufig als für die öffentliche Hand verfänglich. Neuerdings bilden sich allerdings reine Fachgesellschaften (Thüringer Gasgesellschaft, Deutsche Continental-Gasgesellschaft) ohne diese Nebenabsichten heraus.

Geschäfts-politisch hat, wo nicht starke Sicherungen für den Aufsichtsrat eingebaut waren, die private Minorität sich häufig auf Jahre hinaus das Recht auf Besetzung des Vorstandes und aller gehobenen Beamtenstellungen einräumen lassen und so einen ihr gefügigen Werkdirektor durchgesetzt. Auch lassen sich vertragsmäßig ausbedungene einschneidende Überwachungs- und Mitverwaltungsbefugnisse des Aufsichtsrats natürlich umgehen, indem man ihm nur eine bestimmte Auswahl von Angelegenheiten unterbreitet. Sind mehrere öffentliche Körperschaften in der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung vertreten, so gelingt es genügend gewandten Privaten häufig, Eifersüchteleien und Mißtrauen dieser Körperschaften gegeneinander auszuspielen und sich so gegen eine zersplitterte Mehrheit durchzusetzen.

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

Finanziell bietet gerade in Zeiten der Bedrängnis des Kommunal-Kredits die Aussicht, private Kapitalien in Form einer Minderheitsbeteiligung aufnehmen zu können, einen Anreiz zur Bildung einer gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Wenn jetzt, in Zeiten der Wirtschaftsdepression, sich sehr viele Gemeinden zu einer Rückbildung der in ihrem ausschließlichen Besitz befindlichen Gesellschaften zu entschließen scheinen, so sind sie eben in ihren Entschlüssen nicht frei. Die Zunahme der gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen kann also nicht als eine Bestätigung der Vorteile dieser Organisationsform vom Standpunkt der öffentlichen Wirtschaft aus betrachtet werden. — Der von der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung veröffentlichten Bilanz wird man mit einiger Reserviertheit gegenüberstehen können, wenn auch die Tatsache, daß eine Bilanz besteht, sicher das wirtschaftliche Denken in der Unternehmung fördert.

Es sind eben zwei verschiedene Welten, die sich hier in einer Unternehmung zusammenfinden sollen: der korrekte, im Geiste peinlich genauer Einhaltung von Vorschriften und im Geiste der sozialen Haushaltführung erzogene Beamte, der sich bemüht, so etwas wie kaufmännischen Geist, mindestens aber das Außerliche und Anfechtbare, das er als kaufmännischen Geist betrachtet, dazuzuerwerben und dann meist in der Anwendung mit arglosem Gewissen leichtsinniger als der wirkliche Kaufmann ist, und der Kaufmann, der mit der Auffassung, daß die Betätigung der öffentlichen Hand in der Wirtschaft in jeder Weise überflüssig sei, den Mann der Verwaltungspraxis nur als ein geschickt zu behandelndes notwendiges Hindernis bei der Durchführung seiner privatwirtschaftlichen Pläne betrachtet.

Steuerlich weist die gemischtwirtschaftliche Unternehmung nach dem jetzigen Recht weniger Vergünstigungen als die rein in Händen der öffentlichen Körperschaft befindliche privatrechtliche Gesellschaft auf⁵¹.

⁵¹ Sigloch, a. a. D. S. 250ff. Diese steuerlichen Nachteile stellen allerdings angeichts der Finanznot der öffentlichen Hand heute meist kein ernstliches Hindernis für die Beteiligung Privater dar.

Berufsbetriebe in Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung müssen daher wie private Betriebe Reichsteuern zahlen, es sei denn, daß trotz privater Beteiligung alle Erträge an das Gemeinwesen fließen. Auch die Gewerbesteuergeze der Länder kennen meist, abgesehen von Württemberg, keine Ausnahmestellung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung gegenüber rein privaten Betrieben. Diese unterschiedliche Behandlung der einzelnen Organisationsformen führt zu den mannigfachsten Konsequenzen, unter anderem auch dazu, daß bei der Rücküberweisung der Steuerbeträge im Wege 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) Anwendungsgebiete.

So sind es doch manche Schattenseiten, die diese Organisationsform an sich hat, und die historische Entwicklung scheint den Beweis dafür zu liefern, daß die Unternehmung häufig der öffentlichen Hand entgleitet. Vertreten ist die gemischtwirtschaftliche Unternehmung bei den gemeindlichen Versorgungsbetrieben einschließlich der Verkehrsbetriebe (Straßenbahnen, Markt-, Meß-, Hasengründungen, Lagerhäuser); ihre Zahl wächst überproportional mit der Größe der betreffenden Kommunen. Während aber bei Gas und Elektrizität sowieso eine Abnahme der kommunalen Betätigung in der Produktion zugunsten der zentralen kapitalsparenden Gas- und Elektrizitätsversorgung das Kennzeichen der Entwicklung ist, damit also auch aus technischen Gründen der selbständige Gemeinbetrieb zurückgeht und nur noch die Gas- bzw. Elektrizitätsverteilung und diese fast ausschließlich und mit Recht in rein kommunalem Betrieb überbleibt, ist für die interkommunalen Gruppen-Gas- und Elektrizitätswerke die gemischtwirtschaftliche Unternehmung gewiß stark verbreitet; aber typisch ist sie keinesfalls. Damit scheint sich folgendes Schema der Entwicklung für die Gas- und Elektrizitätswirtschaft entwerfen zu lassen. Solange noch große technische Umwälzungen zu erwarten sind, überläßt man den Betrieb der privaten Initiative, entdeckt dann die Notwendigkeit öffentlicher Beeinflussung und wandelt deshalb die Unternehmungen in gemischtwirtschaftliche um. Neuere technische Umwandlungen machen jetzt die Trennung der Erzeugung vom Absatz möglich und damit unter Beibehaltung der gemischtwirtschaftlichen Unter-

nehmung für die Erzeugung die rein kommunale Kraftverteilung, eventuell unter Herausnahme der Großabnehmer. Man umgeht damit die Schwierigkeiten, die man bisher hatte, der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung im Interesse des gewerblichen Mittelstandes gewisse Vorschriften hinsichtlich der Kraftrate zu machen, die vergleichsweise z. B. nicht höher sein durften als der Durchschnitt benachbarter Städte. — Im allgemeinen ist die gemischtwirtschaftliche Unternehmung bei kommunalen Umgründungen im westdeutschen Industriegebiete augenblicklich stark bevorzugt. Im übrigen kommt die gemischtwirtschaftliche Unternehmung bei Banken⁵², selten dagegen in der Industrie vor.

g) Das Zwillingunternehmen.

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 Zwillingunternehmen (Frankfurter System im Bereich der kommunalen Betriebe) arbeitet mit einer Eigentumsgeellschaft, in der die öffentliche Hand die Mehrheit, und mit einer Betriebsgesellschaft, in der die Privaten die Mehrheit besitzen. Damit wird schon durch die juristische Konstruktion zum Ausdruck gebracht, worum es bei der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung im allgemeinen geht. Die öffentliche Körperschaft behält das Verfügungrecht über die Betriebsanlagen, dazu auch die Beschlusssfassung über Erweiterungen der Anlagen, eventuell auch die unbedingte Tarifhoheit, während der mit kleinem Kapital arbeitenden Betriebsgesellschaft formal alle Möglichkeiten zur Entfaltung kaufmännisch-technischen Geschicks gegeben sind. Die Eigentumsgeellschaft kann mit der Betriebsgesellschaft dadurch noch stärker verbunden sein, daß sie ihren Direktor zum Vorsitzenden des Aufsichtsrates der zweiten Gesellschaft bestellt oder bestellen läßt und damit auf die Wahl des Betriebsdirektors der zweiten Gesellschaft entscheidenden Einfluß nimmt. Sie kann sich auch ein Kündigungsrecht bei einem ihr nicht genehmen Wechsel des Geschäftsführers vorbehalten. Freilich bestehen die gegen die Betriebsgesellschaft schon geltend gemachten Bedenken auch hier.

⁵² 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 Hand 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 Kontrahieren verschiedener öffentlicher Gemeinwesen miteinander, oder sie bezieht auch Private in derartige Verbindungen ein oder heischt in deren bereits bestehenden Zusammenschlüssen Aufnahme. Hier kann es sich nicht darum handeln, die tragenden wirtschaftspolitischen Ideen, die Berechtigung und die Wirkungen solcher Zusammenschlüsse zu untersuchen, die die staatliche Wirtschaftspolitik, sofern sie, von rein privater Seite gefördert, „wirtschaftliche Machtstellungen“ auszuüben drohen, sonst 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.

Zu den „Unternehmungsverbindungen“ im weitesten Sinne rechnen einerseits die Unternehmungsverbände, die den Unternehmungen die Freiheit ihrer technischen, geschäftlichen und finanziellen 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 Interessengemeinschaften und manche der sogenannten Konzerne). Andererseits deckt der Begriff Unternehmungsverbindungen 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)⁵³. Keiner dieser beiden Formen völlig befriedigend beizutragen ist die Interessen-

⁵³ Nicht im Sinne des Sprachgebrauchs.

gemeinschaft im engeren Sinne, die Gewinnverteilung der beteiligten Unternehmungen nach vertraglich festgelegtem Schlüssel vorzieht⁵⁴ und sehr häufig die Vorstufe der Fusion bildet, d. h. der Vollverschmelzung der seither wenigstens in bestimmter, wenn auch zum Teil nur noch äußerlicher, Beziehung selbständigen Unternehmungen zu einer einzigen, auch juristisch als Einheit auftretenden Unternehmung.

Derartige losere oder straffere Unternehmungsverbindungen, deren Erscheinungsformen im einzelnen sehr verschieden sind, werden von der öffentlichen Hand benutzt erstens zur Zusammenfassung der demselben Geschäftszweig, z. B. der Elektrizitätserzeugung, gewidmeten Werke mehrerer Körperschaften, wobei diese Körperschaften a) auf der gleichen Stufe des Verwaltungsaufbaues (also Städte untereinander) oder b) auf verschiedenen Stufen (also Stadt und Reich und Land) stehen können. Zweitens dienen sie dazu, die von ein und derselben öffentlichen Körperschaft betriebenen Werke mit verschiedenenartigen Betriebsaufgaben (z. B. die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke einer Stadt, die Industriebetriebe des Reiches) unternehmungsmäßig zusammenzufassen.

Schließlich können diese Unternehmungsverbindungen in jedem dieser Fälle gemischtwirtschaftlichen Charakter dadurch bekommen, daß es sich bei den zusammengefaßten Einzelunternehmungen sowieso bereits um gemischtwirtschaftliche Unternehmungen handelte, sodann dadurch, daß rein private Unternehmungen Beteiligte eines derartigen Verbandes werden⁵⁵. 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 Aufgaben beeinflußt werden⁵⁶. Entspringt die Beteiligung der öffentlichen Hand an solchen Organisationsformen, wie meist, rein fiskalischen Interessen (so z. B. die Beteiligung

⁵⁴ So die Betriebsgemeinschaft Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk — Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG., die Ende 1930 mit der Aussicht auf spätere Vollfusion geschlossen wurde.

⁵⁵ Z. B. gehören der Gasfernversorgung Erfurt AG. die Stadt Erfurt, die Provinz Sachsen, das Land Thüringen und die Thüringer Gasgesellschaft an, rein kommunal dagegen sind die Vereinigten Elektrizitätswerke Westfalen AG., deren Träger Gemeinden, die Provinz und Preußen sind.

⁵⁶ So etwa in der AG. Wirtschaftliche Vereinigung Deutscher Gaswerke (Gasolkondensat) und in den kartellmäßigen Abreden der Sparkassen- und Giroorganisationen.

der Aluminiumwerke des Reiches am Internationalen Aluminiumkartell, der Preußag am Kali-Syndikat), nicht dem Wunsch, „gemeinwirtschaftliche“ Zwecksetzungen z. B. in einem Syndikat durchzusetzen⁵⁷, oder ist die Beteiligung überhaupt so schwach, daß von vornherein eine Durchsetzung besonderer wirtschaftspolitischer Ziele gegen die privat=egoistische Tendenz solcher Marktverbände aussichtslos ist, so handelt es sich einfach um eine geschäfts-politische Maßnahme wie jede andere auch, ohne den Anspruch auf Kennzeichnung der Unternehmungsverbindung als einer öffentlichen.

2. Die treibenden Faktoren.

Die hauptsächlich im Aufbau der heutigen deutschen Wirtschaft vor kommenden Unternehmungszusammenfassungen der öffentlichen Hand gehen, wenn von dem nicht zu unterschätzenden Einfluß von Modellscheinungen 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 eigentümlichen Ziele noch besser zu erreichen. Technische, geschäftlich-kommerzielle und finanzielle Beweggründe lassen diese Verständigung geraten erscheinen.

In technischer Beziehung drängen besonders die Erfordernisse der Gas- und Elektrizitätsbranche in ihrer heutigen fabrikatorischen Entwicklung zu solchen Formen. Wenn schon zur Einigung in Einzelsfragen der technischen Rationalisierung, der besseren Ausnutzung der Nebenprodukte, losere Zusammenschlüsse, wie bei Gas in den 90er Jahren, genügen, so bleibt die weitere Entwicklung seit Beginn des 20. Jahrhunderts dabei nicht stehen. Zunächst läßt sich die angegesichts der Ausdehnung der Leitungsnetz, ihres kostspieligen Aufbaues und der Notwendigkeit ihrer planmäßigen Verbindung immer drängender werdende Abgrenzung, die Demarkation der einzelnen Netze entweder nur durch staatlichen Zwangsplan (Vorschläge von Oskar von Miller) oder, da dieser wenig Anklang findet, auf dem Wege einer mehr oder weniger starken unternehmungsmäßigen Bindung erzielen. Um genügend leistungsfähige und rentable Werke bauen, um die fixen Kosten auf

⁵⁷ 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 versorgen: da das aber bedeuten würde, daß technische Risiko und die Last der Kapitalbeschaffung ungeteilt der eigenen Kommune aufzuladen, und da das Interesse der Kommunen an sich naturgemäß örtlich begrenzt ist, so kommt es zu Zusammenschüssen, zum Teil unter Hinzuziehung der Kreise, die eine geeignete Spitze darstellen (Gruppen-gaswerke). Weniger einleuchtend ist mindestens bei Gas und Elektrizität die Beteiligung auch der Länder, die jedenfalls bisher kaum von 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 Gas und Elektrizität macht zur technischen Bewältigung des Spitzbedarfs den Bau besonderer Werke für den Ausgleich notwendig; damit ist der Aufbau einer straffen Unternehmungszusammenfassung mit Unterwerken gegeben; aber auch Vollfusionen machen sich, so z. B. in Württemberg, technisch notwendig. Nur auf dem Wege des Zusammenschlusses gelingt es, von den einzelnen Gemeinden die Erlaubnis zu den für die Leitungslegung etwa notwendig werdenden Enteignungen zu erhalten, die sie sonst nur widerstreitend erteilen würden. — Die bereits vor dem Kriege, verstärkt seit 1924, einsetzende Versorgung mit Bechengas, die von privater Seite, der Ruhrgas A.-G., eifrig propagiert wird, stellt die Unternehmungszusammenfassungen der öffentlichen Hand vor zwei wichtige Probleme, deren endgültige Lösung noch aussteht. Sollen diese Bestrebungen bekämpft werden durch organisatorische Zusammenfassung der bereits bestehenden Ansätze zu territorialer Gruppen- und Gasfernversorgung auf kommunaler Grundlage unter Heranziehung von Fachgesellschaften⁵⁸, oder soll der technisch bedeutsame Schritt, dem Drängen der Ruhrindustrie nachgebend, vollzogen werden, daß das einzelne Gemeinwesen auf eigene Erzeugung völlig verzichtet, vielleicht sogar das alte Werk nicht einmal als Sicherungsfaktor bei Leitungsstörungen, Streiks und technischen Umwälzungen beibehält und nun nur noch auf dem Gebiete der Kraft- und Lichtverteilung seine besonderen Zielsezessionen durch-

⁵⁸ Vgl. z. B. die Gründung der Großgaserei Mitteldeutschland AG. seitens der Stadt Magdeburg unter Beteiligung der Dessauer Gasgesellschaft.

zuführen versucht⁵⁹. Dabei muß nach den üblich werdenden Vertragsbestimmungen durchaus damit gerechnet werden, daß die Großkonzernen, vor allem die Konzernwerke der privaten Zechen, Ausnahmestellungen beanspruchen, die einheitliche Tarifpolitik der kommunalen Verteilungsstelle also von vornherein durchbrochen 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 Gas- und Elektrizitätsbetriebe bei der öffentlichen Hand am besten aufgehoben, so wird man die zweite Frage nur schwer bejahen, also die organisatorische Zusammenfassung der kommunalen Werke für vorteilhafter halten⁶⁰.

Mit diesem Verteilungsproblem wird schon die Form der Unternehmungszusammenfassung berührt, die sich aus marktpolitischen Erwägungen herleitet, Marktanpassung, Marktunabhängigkeit oder Marktbeherrschung anstrebt. Die Zusammenfassung mehrerer Betriebe derselben Gemeinde (Gas und Elektrizität) erfolgt u. a. bereits aus solchem Bestreben, die gegenseitige geschäftliche Konkurrenz zu beschneiden. Derartige Verbindungen können auch zu unzweckmäßigen Verschachtelungen führen. So nimmt die Preußische Elektrizitäts-A.-G. (Preag) die Verteilung der Elektrizität erst über besondere Verteilungsgesellschaften (Zweckverbände) statt an die einzelnen Kreise selbst vor. Auch die Elektrizitätsversorgung der Provinz Sachsen, in der aus historischen Gründen die Genossenschaft bevorzugt wird, ist außerordentlich kompliziert und undurchsichtig. Die Spartenorganisationen marktpolitischer Art sind überhaupt noch mehr im Rückstand als die Holdingorganisationen aus überwiegend finanziellen Beweggründen. Ein Muster neuerer Formen bietet etwa die Gasversorgung Magdeburg-Anhalt A.-G. in Magdeburg (Gamanag), die als Verteilungs-

⁵⁹ 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 Betriebsperiode waren recht günstig: auf ein investiertes Kapital von 7 Millionen RM. ergab sich ein Reingewinn von 2,37 Millionen = 32 %.

⁶⁰ Eine Maßnahme der Städte gegen die Fortschritte des technisch auf anderer Basis gewonnenen Gases ist auch die Sicherung durch umfangreiche Käufe von Bergwerksfeldern (Köln und Frankfurt a. M. im Jahre 1927).

stelle auch mächtigen Abnehmern geschlossen gegenübertreten kann, gestützt auf Verträge mit der oben bereits erwähnten Erzeugungsstelle, der Großgaserei Mitteldeutschland A.-G. — Ausnutzen geschäftlicher Machstellung dadurch, daß den Lieferanten und Abnehmern die Benutzung von Banken und anderen Betrieben der öffentlichen Hand zur Vorschrift 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 Konzernspitzen sind die Vereinigte Industrie-Unternehmungen A.-G. (Viag) als Dachgesellschaft der Reichsbetriebe mit der Reichskreditgesellschaft als Konzernbank, die Vereinigte Bergwerks- und Elektrizitäts A.-G. (Beba) als Dach des preußischen Bergwerks- und Elektrizitätsbesitzes, der seinerseits wieder fachlich zusammengefaßt ist, wie z. B. die Bergwerke in der Preußag, die Elektrizitätswirtschaft in der Preag. Die Sächsischen Werke dienen ausgesprochen dem Ziel, mit Hilfe von Kapitalerhöhungen ihre Unterbeteiligungen, meist in Form von gemischtöffentlichen Unternehmungen (in Verbindung mit Städten) zu vermehren. Andererseits spielt auch das Bestreben eine Rolle, nicht oder wenig rentierende öffentliche Unternehmungen mit gut rentierenden zur Erzielung eines günstigen finanzmäßigen Bildes zusammenzuschließen. Die Gründung dieser Dachgesellschaften wird mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt, daß so eine Stelle neben dem betreffenden Ministerium entsteht, die die eigentliche Führung des Konzerns hat, während das Ministerium, das nur die Aktionär-Interessen der öffentlichen Hand wahrnimmt, 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 Vertreter, gleichzeitig Referent der Hoheitsverwaltung und Mitglied der Unternehmensverwaltung zu sein, doch etwas vermieden wird. Eine auch für die private Wirtschaft geltende Frage ist nur, ob nicht eine reine Holdinggesellschaft als Spize eines Konzerns mit entscheidendem Einfluß auf die Unternehmungsführung an einer gewissen Betriebsfremdheit ihrer Maßnahmen leidet, ein Zustand, der vermieden wird, wenn eines der produzierenden Werke selbst und seine mit der Betriebspaxis unmittelbar in Fühlung stehenden Leiter konzernführend, Produktions- und Holdinggesellschaften also vereint werden. In der Preußag ist Ähnliches erreicht; doch ist

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

Neben den eigentlichen kombinierten Kontroll- und Finanzierungsgesellschaften kommen jetzt auch Effektenübernahme- und Finanzierungsgesellschaften der öffentlichen Hand vor, wie z. B. die Continentale Elektrizitäts-Union A.-G., die von der Preag mit 20 Millionen 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 verschiedenen Verwaltungsstellen macht sich das Nebeneinanderarbeiten ohne organische Verbindung von Unternehmungen des Reiches und der Länder in der Elektrizitätswirtschaft geltend: auch das eine Auswirkung der mißlichen Kompetenzreglung in der gegenwärtigen Verwaltungsverfassung des Reiches. Andererseits sind als unzweckmäßig für die Betriebsaufgabe, nämlich die angemessene und gleichmäßige Verteilung des Realkredites auf die einzelnen Gebiete, die zu scharfen Zentralisierungsbestrebungen mancher öffentlicher Kreditinstitute zu bezeichnen.

Wie die unbesonnene Kuppelung von Betrieben auch Schwerfälligkeit 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 Verkehrs-A.-G. Die in ihr zum Teil aus steuerpolitischen Gründen mit einem Aktienkapital von 400 Millionen RM. vollzogene Zusammensetzung der Berliner Verkehrsunternehmungen hat sich als Fehlschlag erwiesen. Sie vereinigt Verkehrsmittel ganz verschiedener Rentabilität in sich. Ihre Tarifpolitik suchte durch völlige Vereinheitlichung der Sache diese Verschiedenheiten zu negieren, vor allem die unter überstarker Anspannung der finanziellen Mittel betriebenen Untergrundbahnbauten auf diese Weise durchzuhalten. Hier ist sowohl das Optimum 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 Schwerfälligkeit der gesetzlichen Normen es zuläßt, einen Zweckverband zur Durchführung 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 Unternehmungspolitik derartiger Gebilde zu bezeichnen. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung steht dabei im allgemeinen der „reinen“ öffentlichen Unternehmung nicht nach, mindestens auf dem Gebiete der Versorgungsbetriebe. Besonders in der gegenwärtigen Verfassung des Kapitalmarktes erleichtert das Hinzutreten Privater in beachtenswerter Weise die Finanzierung.

Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung.

Von

Stadtrat Dr. Hans Hoffmann, Kiel.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Vorbemerkungen	157
II. Das öffentliche Wirtschaftsprinzip im gemeindlichen Versorgungsbetriebe	160
1. Wirtschaftspolitische Grundlagen	167
2. Sozialpolitische Grundlagen	168
3. Finanzpolitische Grundlagen	170
a) Überschuß	172
b) Tarif	174
c) Vermögen	179
III. Die besonderen Wirtschaftsbedingungen der Versorgungsbetriebe	182
IV. Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung	185
1. Die Zuständigkeitsverteilung	189
a) Die Instanzen der Betriebsführung	190
b) Die Instanzen des allgemeinen kommunalen Interesses	196
2. Die Regie in Abhängigkeit von anderen gemeindlichen Einrichtungen — Personalien — Etat — Staatsaufsicht	198
3. Einzelfragen — Politisierung — Publizität — Steuerfreiheit	202
4. Die Regie im Verhältnis zu anderen Organisationsformen	206
Eigengesellschaft — gemischtwirtschaftlicher Betrieb — befreite Regie	
V. Grenzen der reinen Verwaltungsunternehmung	211

I. Vorbemerkungen.

Wenn die Regie mählich in den Ruf einer absterbenden Form minderwertiger kommunaler Betriebsführung kommen könnte, dann haben zu diesem Endurteil so vielerlei wirtschaftspolitische Ansichten und mehr noch Absichten, betriebliche Erkenntnisse und außerbetriebliche Bekennnisse zusammen gewirkt, daß es schwer ist, herauszuschälen, was an dieser Entwicklung gerechterweise auf das Schuldkonto der reinen Verwaltungsunternehmung 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 Aufbau 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 Äußerungen die Sphäre der freien Privatwirtschaft berührt und deren Gesetzen unterworfen scheint. Ist die Regie dazu vorwiegend auf das Bereich kommunaler Wirtschaft beschränkt, so erfährt sie die besondere Krise der Selbstverwaltung, auf die ein ungerechter moralischer Lastenausgleich das Schwerengewicht öffentlicher Verantwortung abgewälzt hat.

Die Regie als leistungstanzlich parlamentarisch-demokratische Betriebsform teilt die Krise des Parlamentarismus, und auch wieder um so mehr, als dieser als politisches System immerhin besser fundiert ist denn als Mittel wirtschaftlicher Betriebsführung, die nach dem Wesen — nicht der augenblicklichen Entartung — des Kapitalismus 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 Betriebssysteme unter einem Ausnahmestand und dem in solcher Zeit unvermeidbaren Einfluß unsachlicher Interessen-einmischung. Die tatsächlichen Wandlungen in der Organisationsform lassen deshalb keinerlei Schlüsse zu darauf, wie sich eine organische Entwicklung gestaltet hätte. Begründete Formänderungen können nur insoweit vorliegen, als ein Wandel in dem Inhalt und der Zielsetzung der öffentlichen Wirtschaft eingetreten ist. Derartige Verschiebungen artmäßiger und gewichtsmäßiger Natur sind in einem Ausmaße erfolgt, das hinreichte, aus inneren Gründen die Regieform entsprechend der neuen Bedürfnislage weiter zu entwickeln.

Der öffentliche Betrieb steht aber seit langem zu sehr im Streite, als daß solche Unpassung sich langsam und lautlos hätte vollziehen können. Die kommunale Wirtschaft, in ihrer Entstehung unstreitig die Schöpfung bürgerlicher Stadtverwaltungen, sollte in der ersten Nachkriegszeit nach den Wünschen der sozialistischen Parteien unterbaut und ausgebaut werden. Ein Versuch, ohne praktischen Erfolg zwar, aber doch mit dem Ergebnis, daß die hochpolitische Bedeutung solchen Gemeindesozialismus eigentlich erst entdeckt wird. Was vorher als praktisches Bedürfnis im wesentlichen unbestritten war, wurde als Dogma Beute der Tagespolitik und unter der Parole der Entsozialisierung Schlachtruf der Gegenseite. Daß dieser Kampf um die grundsätzliche Seite der öffentlichen Wirtschaft gerade in den Gemeindeverwaltungen entbrannte, entsprach der allgemeinen Entwicklung, die diesen politischen Verband zur Plattform auch lokal und wegen der größeren Sinnfälligkeit seines Wirkens gerade lokal auszutragenden Weltanschauungsstreites 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 Offensive gegen die Gemeinwirtschaft ein. Auch dieser Angriff, an sich der öffentlichen Wirtschaft als solcher geltend, konzentrierte sich gern auf die Form des Regiebetriebes. Dieser wurde zum Symbol öffentlicher Wirtschaftsbetätigung erhoben, weil gerade er in seiner Organisation die besten Angriffsflächen zu bieten schien.

So kann man sich bei allen Reformvorschlägen, mit denen die Privatwirtschaft eine Entbürokratisierung durch Vergesellschaftung empfiehlt, des Eindrucks nicht erwehren, daß im Hintergrund ein gut Stück egoistischer Spekulation steht: nämlich die Hoffnung, durch die Vokation des Bandes, das den Regiebetrieb mit dem Träger der Verwaltung verknüpft, die Vernachlässigung seiner gemeinnützigen Aufgaben zu fördern und ihn damit seiner sozialen Existenzberechtigung nach und nach zu entkleiden. Eine Überwucherung dieser Aufgaben durch das ohnedies zwangsläufig sich verstärkende Erwerbsprinzip, das die Gemeinwirtschaft zum reinen Kalkül werden läßt, muß jedwelche grundätzliche Hemmungen gegen die Privatisierung aus dem Wege räumen. Die Geschichte der Vergesellschaftung von Regiebetrieben im letzten Jahrzehnt hat hinreichend bewiesen, welch geringfügige äußere Anstöße dazu genügen, wenn sich einmal die allgemeine Zielsetzung der öffentlichen Wirtschaft auf die Erwirtschaftung der größtmöglichen Rente beschränkt hat.

Diesen selbstsüchtigen Beigeschmack haben bis zu einem gewissen Grade auch Forderungen, die unter dem Schlagwort der Rationalisierung an die Gemeindebetriebe herangebracht wurden mit dem Erfolge, daß auch die Gesellschaftsgründung zur Mode und Angelegenheit zeitgemäßer Repräsentation geworden ist. Es soll nicht weiter verfolgt werden, wie auch die Reformbestrebungen der Betriebswirtschaft sich bei einem gewissen Punkte überschlagen müssen und mit ihrem Anspruch auf Allgemeingültigkeit zum Schema und Triumph der Äußerlichkeit führen. So hat diese Bewegung auch in der kommunalen Betriebswirtschaft eine maßlose Überschätzung der toten Form, einen Götzendienst der papiernen Organisation herausbeschworen. Die innere Umstellung ist dem äußeren Firmenwechsel selten gefolgt. Mit der einfachen Metamorphose vom Oberbaurat und Oberinspektor zum Generaldirektor und Prokuristen sind aber die Hemmungen, wie sie in den Personen und Dingen liegen, nur bemaßt, statt beseitigt.

Die Entlastungs offensive der hinreichend mit eigenen Sünden beladenen Privatwirtschaft übersieht vor allem, daß man den Besonderheiten der städtischen Versorgungswirtschaft mit Allerweltsrezepten nicht dienen kann. Die Zweckmäßigkeit einer Betriebsform kann nie an Maßstäben aus der privaten Wirtschaft, sondern nur an der örtlich wie zeitlich verschiedenen, mehr sozialen oder mehr fiskalischen Zielsetzung des einzelnen Gemeindebetriebes gemessen werden.

Wäre das Schicksal der Regie weniger äußerlichen Bestimmungsmomenten unterworfen, so hätten rein betriebstechnische Erwägungen ergeben müssen, daß eine restlose Synthese zwischen der Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben und theoretisch größter Rentabilität nicht möglich ist, weil das eine nur auf Kosten 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 insoweit, als die Gas- und Elektrizitätswerke vielfach in anderer Form bewirtschaftet werden. Für die Darstellung der Wesenszüge der Regie eignet sich aber gerade das Bereich kommunaler Wirtschaft, in dem die reine Verwaltungsform 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 mannigfacher organisatorischer Experimente werden ließen.

II. Das öffentliche Wirtschaftsprinzip im gemeindlichen Versorgungsbetriebe.

Wenn die eigentlichen Versorgungsunternehmen (Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke) im Rahmen der so vielseitigen kommunalen Unternehmertätigkeit von heute in ihrer öffentlichen Bewirtschaftungsform grundsätzlich am wenigsten umstritten sind, so deshalb, weil auch in ihrem veränderten Gegenwartsgefücht sich noch deutlich genug die gemeinnützigen Züge spiegeln, die ihnen öffentliche Zwecksetzung eingeprägt hat. In den neu entstehenden Wirtschaftskörpern der rasch aufstrebenden Gemeinden erwuchsen wirtschaftliche Bedürfnisse, deren ordnungsgemäße Befriedigung sich die Stadtverwaltungen irgendwie angelegen sein lassen mußten. Unzulänglichkeiten privater Versorgung und mangelndes Interesse des privaten Kapitals führten zu ziemlich unangefochtener Ausbildung eines stets wachsenden Reservates öffentlicher Versorgungswirtschaft.

Die Aufnahme wirtschaftlicher Betätigung fügte sich um so zwangloser und ohne grundhafte Hemmungen in das gemeindliche Verwaltungsbereich ein, als es sich bei Einrichtungen wie der Wasser- und Gasversorgung lediglich um wirtschaftliche Mittel der Verfolgung 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 öffentlich-rechtliche Leistung mit oder ohne Gebühr entsprachen dem historisch entwickelten

Pflichtenkreis des Gemeinwesens. Die einzelnen Bestimmungsgründe bei der Errichtung gemeindlicher Versorgungsunternehmungen seien illustriert an einem Bericht, den die im Jahre 1855 in Kiel eingeführte „Commission für die Gaserleuchtung“ dem Deputierten-Collegium zu der Frage der Erbauung 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 Privatspekulation zu überlassen habe?

zu einigen. Die Gründe, welche gegen die Ausführung für städtische Rechnung geltend gemacht sind, lassen sich im wesentlichen dahin zusammenfassen:

1. Die Stadtkasse, welcher manche sonstige außerordentliche Ausgaben vorstehen, wird durch die für die Anlage erforderliche Anleihe allzu schwer belastet.
2. Der Stadtcommune wird die Anlage der Gasanstalt sowie deren Administration ungleich teurer als einem einzelnen oder einer Actiengesellschaft.
3. Es ist zu befürchten, daß sich die Ausführung des Unternehmens, wenn die Stadt selbst es in die Hand nimmt, zu lange verzögert.

Hiergegen ist zu bemerken:

Zu 1: Von einem der Commune durch die Anleihe erwachsenden Druck könnte nur die Riede sein, wenn Grund zu der Besorgnis vorlänge, daß der Ertrag der Gasanstalt zur Verzinsung und successiven Amortisation des anzulehnden 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 werden dürfen, daß es für die Verzinsung und Amortisation des Capitals eines Zuschusses der Stadtkasse nicht bedarf.

Zu 2: Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Stadtkasse imstande sein, das erforderliche Anlage- und Betriebskapital zu drei Prozent anzuleihen. Ob ein so niedriger Zinsfuß genügen würde, wenn die Anlage von Privatunternehmern ausgeinge, möchte sehr zu bezweifeln sein. Die Ausführung wie die spätere Verwaltung wird aber, mag nun die Commune selbst die Anlage übernehmen oder Privaten überlassen, Technikern übertragen werden müssen, und zu der Annahme, daß die Stadtvertretung in der Wahl der dafür zu engagierenden Männer minder vorsichtig zu Werke gehen oder in der erforderlichen Controlle sich lässiger erweisein sollte als Privatunternehmer, liegt gar kein Grund vor.

Zu 3: Der Antrag auf Genehmigung der für die Anlage, wenn sie von der Stadt ausgeht, erforderlichen Anleihe erfordert allerdings einen Zeitaufwand.

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

Es ist ferner eine höchst schwierige, wenn nicht unmögliche Aufgabe, den mit Privatunternehmern abzuschließenden Contract in einer Weise zu fassen, daß spätere Streitigkeiten über den Umfang der übernommenen Verpflichtungen ausscheiden. Jedemfalls wird es ganz untulich 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 Vorteile, die sonst dem Consumenten zugute kämen, würden in solchem Falle den Unternehmern überlassen werden müssen.“

Der gesamte Fragenkomplex, den heute die Diskussion um die Gemeinwirtschaft umfaßt, ist in seinen wesentlichen Zügen hier bereits vorgezeichnet. Nicht minder prägnant bringt ein privater Interessent in einer Eingabe an den Magistrat den Standpunkt der Privatwirtschaft zum Ausdruck, wenn er ausführt:

„... Die Gasanlage kann entweder durch Privatunternehmungen oder als Fabrikanlage der Communen hergestellt werden. Der Vorgang von Berlin, woselbst die Commune durch einen höchst unvorteilhaften Contract 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 bürokratischen Administrationsgeist indiziert und wird sie dort zum Teil wegen mangelnden Unternehmungsgeistes Privater mehr Ausdehnung noch erlangen.“

Da die Erfahrung längst festgestellt hat, daß sowohl Staaten als Stadtverwaltungen weder Veruf 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 ist,

1. weil es für die Commune ein vorteilhaftes Unternehmen sei,
2. daß die Natur dieser Industrie sich von anderen dadurch unterscheidet, daß sie gewissermaßen monopolistisch ist und deshalb nicht durch Conkurrenz in ihrer Preisbestimmung geregelt werden kann.

Wenn gesagt wird, die Unternehmung einer Gasfabrik für communale Rechnung sei für die Commune ein Geschäft, so kann das heißen, die Gesamtbürgerschaft erwirbt durch diese Anlage Vorteile, oder die Stadtkasse macht ein lukratives Geschäft, oder es kann beides zugleich heißen. Wie nun die Commune Interessenschaft und Einwohnerschaft nicht identisch sind, so ist auch der Vorteil der Stadtkasse nicht immer gleichbedeutend 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, falls sie die Gasfabrik etabliert, Producentin. Der Vorteil 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 verkaufen kann. Also erst, wenn festgestellt ist, zu welchen Preisen die Commune aus einer privaten Gasfabrik Gas beziehen und zu welchen Preisen sie als Gewerbsunternehmerin Gas erzeugen und verkaufen kann, wird es möglich sein, von einem Vorteil zu sprechen.

Eine Röhrengasanlage ist monopolistischer Natur in dem Verstande, 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 Gasfabrik nur mit anderen Unternehmungen, die Objekt großen Capitalaufwandes werden, gemein, gegen die aber besondere Maßregeln dennoch nicht für nötig erachtet werden. Überdies wird die monopolistische Natur auch sehr begrenzt durch die Conkurrenz der anderen Leuchtmaterialien, als Öl, Talglichter usw. Und sind wirklich Controllmaßregeln gegen Mißbrauch erforderlich, so wird durch Contract mit einem Unternehmen das in dieser Beziehung Erforderliche zu erreichen sein.

Als Gründe, welche gegen die Ausführung der Gasanlage als Gewerbsunternehmung 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, umso mehr will ich Capitalanleihungen, welche den Wert der Stadthypothek vermindern, also spätere Unternehmungen, welche nicht Rente tragen, lähmen, in Fällen wie vorliegend vermieden wissen.
2. Die Stadtverwaltung ist nicht imstande, die Gasfabrik so billig herzustellen, als dies ein Privatunternehmen kann; ein Gas, 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 Gasfabrik 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 Fabrikunternehmerin. Sie kann nicht haben und hat nicht die Fügigkeit, Beweglichkeit und Accommodation — gottlob nicht den kaufmännischen Geist —, welcher für ein derartiges Unternehmen Voraussetzung ist, um eines guten Gelingens gewiß zu sein. Eine Commissarialverwaltung 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 Massefabrication auf die Fabricationskosten 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. Daz die dafür erforderliche Agitation weder mit der Würde der Stadtverwaltung sich verträgt, noch so erfolgreich betrieben werden kann als von einem Privatunternehmer, ist gewiß."

Bezeichnend ist die bis heute übliche Differenz in der Problemstellung. Die Verwaltung reklamiert die Gasversorgung für sich als selbstverständliche öffentliche Aufgabe mit Rücksicht auf das schutzbedürftige Verbraucherinteresse (billiger Preis). Unbeschwert von Organisationsorgen, die als reine Personalangelegenheit 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 formalen Unzulänglichkeit eines bürokratischen Apparates.

Die jüngere elektrizitätswirtschaftliche Initiative der Gemeinden ist bereits losgelöst von den primitiveren Bindungen an unzweifelhafte Verwaltungsaufgaben, wie sie bei der Wasser- und Gasversorgung vorlagen. Sie erfolgte im Bereiche einer bereits begrifflich weiter gespannten kommunalen Wirtschaftspflege, die aus Gründen allgemeiner Wohlfahrt auf die Bewirtschaftung eines so bedeutsamen Konsumgutes und Produktionsmittels wie des Stromes bestimmenden Einfluß zu nehmen empfahl. Schon die Gemeinsamkeit des Verwendungszweckes, die Tatsache, daß die Elektrizität als Wettbewerber des Gases auf den Plan trat, zwang die Gemeinden mit eigener Gasanstalt in deren finanziellem Interesse sich auch zum Träger der Stromversorgung zu machen. Ebenso selbstverständlich war die betriebsmäßige Einordnung in den vorhandenen Apparat der Gasanstalt, der verwaltungsmäßige Ersparnis und durch die spätere Kupplung des technischen Betriebes auch auf der Produktionsseite höhere Wirtschaftlichkeit versprach.

Das Versorgungsprinzip als der Grundsatz öffentlicher Dienstleistung zum gemeinen Nutzen der Bürgerschaft, das die Anfänge des Versorgungsbetriebes in ziemlicher Reinheit beherrschte, hatte mit dem Vordringen des Erwerbsgedankens in der entwickelten Gasversorgung in dem Augenblick des Eintrittes der Stromwirtschaft um die Jahrhundertwende bereits eine starke Trübung erfahren. Wenn sich die Wandlung von der Wohlfahrtsanstalt zum Finanzbetrieb inzwischen soweit verstärkt hat, daß manche¹ das Kennzeichen des jüngsten Abschnittes der Gemeinwirtschaft in der „Freimachung von außerwirtschaftlichen, irrationalen Einfüssen“, also in dem restlosen Aufgehen im privatbetrieblichen Wirtschaftsprinzip sehen, so wäre es trotzdem ein Fehlschluß, von einer grundsätzlich Neuerorientierung der öffentlichen Wirtschaft im Sinne einer Aufgabe ihrer gemeinnützigen Funktion zu reden. Tatsächlich hat die Überschuhwirtschaft der Unternehmen das Problem der öffentlichen Interessenwahrung nicht unterdrückt und das stärkere Vortreten des Erwerbsgedankens bedeutet keineswegs Annäherung oder gar Angleichung an das private Wirtschaftsprinzip. Nicht nur weil der Werksüberschuß der Gesamtheit der Bürgerschaft zusieht, auch nicht, weil er im Gegenzug zu dem grundsätzlich unbegrenzten privaten Gewinnstreber betragsmäßig beschränkt ist (Estat), sondern allein deshalb, weil er in seiner Spitze nicht mehr das Ergebnis privatrechtlichen Marktverkehrs, sondern öffentlich-rechtlicher Zwangssatzung ist.

Wie die finanzielle Entwicklung der Versorgungsunternehmen eine Neuformulierung des Versorgungsprinzips bedingte, so gibt die technische Entwicklung der Gas- und Stromwirtschaft Anlaß, den eigentlichen Aufgabenkreis der Versorgungsunternehmen neu zu umschreiben. Die Gemeindeunternehmen entstanden in einer Zeit isolierter, produktions- und absatzmäßig lokal gebundener Gemeindewirtschaft. Die Überlegenheit überlokaler Konzentration besonders in der Elektrizitätswirtschaft stellt die Gemeinden vor die Frage der rechtzeitigen Einordnung in diese größeren Wirtschaftskörper. Der öffentliche Zweck der kommunalen Versorgung ist die Sicherung des Bedarfs der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen. Dafür ist Eigenproduktion nicht notwendige Voraussetzung dort, wo billigerer Fremdbezug möglich ist. Vielmehr liegt das kommunale Interesse einseitig und ausschließlich auf der Verteilungsseite. Es bedeutet deshalb auch keinerlei Einbruch in das Gebiet legitimer Stadtwirtschaft, wenn im Wege des Liefervertrages oder des Aufgehens in einem größeren Erzeugerverband der Übergang zur Fernversorgung erfolgt. Alle diese Bewegungen spielen sich außerhalb der besonderen Interessensphäre der Gemeinde ab und lassen eine rein erwerbswirtschaftliche Beurteilung und Lösung durchaus zu. Es ist dem Gedanken der Kommunalwirtschaft unnötig Abtrag getan worden dadurch, daß mancherorts Überspannung des lokalen Unabhängigkeitsgedankens eine volkswirtschaftlich notwendige Entwicklung behinderte.

Dieselbe Konzentrationsbewegung hat im letzten Jahrzehnt die kommunale Stromwirtschaft mit der in starker Ausdehnung begriffenen staat-

¹ Rieß, Kommunale Wirtschaftspflege, S. 64.

lichen Elektropolitik in Verührung gebracht, der gegenüber eine Abgrenzung der Interessen um so schwieriger ist, als es sich um eine Konkurrenz handelt, die mit dem Anspruch, gleiche gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen, 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 Risiko belastete Basis zu einem stärkeren Übergreifen auf das Verteilungsgeschäft zwingen.

Hier allerdings wird das Kampffeld abgesteckt werden müssen. Alles, was vom Standpunkte des öffentlichen Interesses gegen die Privatunternehmen spricht, spricht vom Standpunkte des lokalen gegen eine staatliche Konzentration und Schematisierung der Verteilung. Ganz abgesehen davon, daß der Gesichtspunkt höherer Wirtschaftlichkeit hier gänzlich ausscheidet, da im Gegenteil der Verteilungsapparat in Zusammenarbeit mit der vorhandenen Organisation der Gas- und Wasserversorgung in der Hand der Gemeinde billiger gehandhabt werden kann (z. B. Erhebungswesen), deckt sich das Ziel dieser staatlichen Verteilungspolitik jedenfalls nicht mit dem örtlich zu erwartenden Interesse. Überhaupt bleibt sogar fraglich, ob der seitens der staatlichen Elektropolitik propagierte Einheitstarif im Sinne einer ausgleichenden, d. h. künstlichen Beeinflussung des industriellen Standortproblems volkswirtschaftlich richtig ist. 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 Element unter vielen darstellen, bisher ihre natürliche Ausbalancierung erfahren haben. Praktisch jedoch werden die größten Hemmungen für ein Aufgehen der kommunalen Versorgung in einer staatlichen auf der finanziellen Seite liegen. Der Finanzwert der kommunalen Versorgungsunternehmen ist bereits für die Gegenwart schwer zu ermitteln, da schon der heutige Reinertag 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 Versorgungswirtschaft. Das Ziel, das die staatliche Elektrizitätsgeellschaft mit der Parole des gleichen Preises für das gesamte Wirtschaftsgebiet nur schwer erreichen wird, rückt bedenklich näher, wenn es der Staat unter dem Gesichtspunkte steuerlicher Gleichbehandlung im Staatsgebiete in Angriff nimmt.

Die unvermeidliche Auseinandersetzung zwischen kommunaler und staatlicher Elektropolitik wird sich indes nicht auf der wirtschaftlichen Ebene vollziehen. Die kommunale Versorgungswirtschaft ist zu sehr mit der politischen Selbstverwaltung der Gemeinde verschlochen, von der sie Legitimation und Zielrichtung erhält, als daß sie nicht deren Niedergang begleiten müßte. Anfänge dieser Entwicklung, die die Selbstverwaltung gerade in ihren wirtschaftlichen Positionen abbaut, werden gerade in diesen Tagen deutlicher, wo den Gemeinden staatsseitig in kaum mehr verblümter Form eine Ver-

äußerung ihrer Unternehmen nahegelegt wird. Deshalb wird das Schicksal der politischen Selbstverwaltung auch das Schicksal 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, über sieht allzu gern, daß diese Tätigkeit immer nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtaufgabenbereich der Gemeinde darstellt, ein Teilgebiet, das sich jederzeit dem höheren Allgemeinbedürfnisse einer einheitlich geleiteten Gemeindeverwaltung zu beugen hat. Dabei ist es selbstverständlich, daß das isoliert gesehene Betriebsinteresse unter dieser Beeinflussung zeitweilig leiden wird. Vorteil oder Nachteil einer Einzelmaßnahme wird aber stets nur aus dem Gesichtspunkte des kommunalen Gesamtinteresses richtig gewertet werden können.

1. Wirtschaftspolitische Grundlagen.

Die kommunale Wirtschaft setzte als Korrektiv und Ergänzung des kapitalistischen Wirtschaftssystems dort ein, wo sich, volkswirtschaftlich gesehen, aus der verschiedenen Zielsezung der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung Lücken ergeben mußten. Je nach der Eigenart der Güterbedarfsdeckung im Einzelfalle, aber auch je nach der kommunalpolitischen Grundeinstellung wurde Rentabilität im Sinne des privaten Unternehmungsziels überhaupt nicht oder nicht nach den Regeln des privaten Marktverkehrs erstreb't.

Dabei sind die Grenzen zwischen den Betrieben, die als Zuschußbetriebe hingenommen, und denen, die nach dem „Kostenprinzip“ oder „Gewinnprinzip“ geführt werden sollen, durchaus fließend. Die Tatsache, daß der Kreis der Benutzer der Versorgungsanstalt in zunehmendem Maße sich mit dem der steuerpflichtigen Einwohnerchaft deckt, zusammen mit dem Umstande, daß auch der Privatverbrauch teilweise mittelbar in öffentlichem (z. B. hygienischem) Interesse liegt, haben weitgehend die Preispolitik beeinflußt. Sie ist der gemeinnützigen Grundeinstellung entsprechend von Anbeginn an stärker von dem Ziele beherrscht, den Rahmen der Versorgung möglichst weit zu spannen und in örtlichem Ausgleich auch Anschlüsse durchzuführen, die, wie in den Rand- und Vorortsgebieten mit Siedlungscharakter, für sich betrachtet verlustbringend sind.

Entscheidend für die Ablehnung privater Versorgung waren in der Hauptsache Befürchtungen von Unzuträglichkeiten, die aus der monopolistischen Beherrschung eines so elementaren Bedürfnisses, wie es die Energiewirtschaft befriedigt, erwachsen konnten. Dieses für die Kommunalisierung der Versorgungswirtschaft leidlich ausschlaggebende Argument hat trotz aller Veränderung in Wesen und Umfang des Monopols keineswegs an Gewicht eingebüßt. Zwar ist das Wirkungsbereich der Betriebe weit in das konkurrenzwirtschaftliche Gebiet hineingewachsen. Ganz abgesehen von dem Wettbewerb in der Fernversorgung, wo das auf dem Eigentum am Straßen-

neß beruhende Transportmonopol endet, hat der wachsende Anteil des Kraft- und Wärmebedarfs das Schwergewicht auf Verwendungsgebiete verschoben, auf denen sowohl in der möglichen Eigenversorgung wie in der Ersatzbeschaffung durch andere Energiequellen ernsthafter Wettbewerb gegeben ist. Lediglich im Bereich des kleinen Gewerbe- und Haushaltbedarfes besteht heute zwar kein technisches, aber ein durch den Lebensstandard bestimmtes tatsächliches Monopol². Der Anteil des Monopolkonsums an dem Gesamtumsatz ist auf der Stromseite auf 10 % und weniger zurückgegangen. Diese Richtungsverschiebung der Energiewirtschaft kann indes nichts an der Tatsache ändern, daß der Kleinverbrauch als das aus allgemeinen kommunalen und sozialen Gründen schutzbedürftige Kernstück der Versorgung erhalten ist und einer öffentlichen wirtschaftsförderischen Pflege um so mehr bedarf, als seine finanzielle Bedeutung für das Betriebsergebnis (in Kiel 60 % der Gesamteinnahmen) seine mengenmäßige weit übersteigt. So selbstverständlich es ist, daß im Bereich der konkurrenzwirtschaftlichen Betätigung das Versorgungsprinzip im wesentlichen — nicht restlos, da auch hier Interessen kommunaler Wirtschaftsförderung hineinspielen können — dem Erwerbsprinzip weichen mußte, so selbstverständlich besteht die Notwendigkeit öffentlicher Einflussnahme 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 Versorgungsgebietes 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 Einsetzung der Aufträge im Interesse ausgleichender Beeinflussung des Arbeitsmarktes seien nur als Beispiel erwähnt. Bedeutamer unter lokalem Gesichtspunkt ist die Möglichkeit einer starken, wenn auch volkswirtschaftlich bedenklichen und nur als Notstandsmaßnahme vertretbaren Förderung der ortsanässigen Unternehmungen durch Bevorzugung vor auswärtiger Konkurrenz.

2. Sozialpolitische Grundlagen.

Die sozialpolitischen Gedankengänge, die eine Bewirtschaftung der Versorgungsunternehmen in öffentlicher Hand zweckmäßig erscheinen ließen, lagen vor allem in der Schutzbedürftigkeit der Verbraucherstädt, die leicht durch eine unangemessene Preispolitik einer erwerbsorientierten Betriebsführung in der Benutzung der Versorgungsunternehmen behindert werden konnte. Dies vor allem insofern, als die räumliche Ausdehnung des Leistungsnetzes in Frage stand, da die Lieferbereitschaft des Privatunternehmers ihre Grenze im Rentabilitätspunkte haben mußte. Demgegenüber

² Melchinger, Versorgungsmonopol oder Energiewirtschaft in: Zeitschr. f. Komm.-Wirtschaft 1931, S. 289.

suchte die weniger auf die Wirtschaftlichkeit des Einzelanschlusses als des Gesamtbetriebes abgestellte öffentliche Betriebswirtschaft auch an sich unrentable Versorgungen im städtischen Randgebiete im Wege des Lastenausgleichs durchzuführen.

Theoretisch wenigstens schuf die gemeindliche Tarifhöhe die Möglichkeit, dem Abnehmer einen seiner Leistungsfähigkeit angepaßten Preis zu stellen. Solche soziale Preisstaffelung nach dem wirtschaftlichen Vermögen des Verbrauchers ergab sich ohne weiteres aus der ursprünglichen Zielsetzung des Versorgungsunternehmens, mit seinen Dienstleistungen möglichst breite Bevölkerungskreise, also auch die minderbemittelten Schichten, zu erfassen. Derartige soziale Erwägungen führten vor allem bei der Wasserversorgung in Form einer nach der Miethöhe bemessenen Pauschalierung zu einer tariflichen Bevorzugung der leistungsschwachen Abnehmerkreise. Auf der Gasseite wurde die Einführung der Münzgasmesser für minderbemittelte Konsumenten teilweise — teilweise auch umgekehrt — mit einer Preiserhöhung verbunden, wie auch dem Kleingewerbe hier und da ein Preisabschlag zugestanden wurde. Im strikten Gegensatz zu den Regeln des normalen Marktverkehrs, der mit steigendem Verbrauch den Preis sinken läßt, wurde so aus der Idee der Verpflichtung heraus der Bezug einer gewissermaßen den Notbedarf deckenden Grundmenge zu verbilligtem Preise ermöglicht und der Normalpreis erst dort eingesezt, wo sich aus dem höheren Verbrauch auf größere Leistungsfähigkeit des Abnehmers schließen ließ.

Auf den verschlungenen Pfaden einer örtlich und zeitlich niemals einheitlich basierten, aus den verschiedensten Bestimmungsgründen erwachsenen Tarifpolitik blieb solch soziale Preisdifferenzierung allerdings Ausnahme. Dies um so mehr, je mehr sich ertragswirtschaftliche Tendenzen in der Kommunalwirtschaft geltend machten. Doch ist die nicht unwichtige Feststellung zu machen, daß trotz (oder wegen?) des Erwerbsprinzips der soziale Gesichtspunkt bei der Tariffbemessung in der Zeitzeit wieder stärker in Erscheinung tritt.

Getragen wird diese neue Richtung in der Tarifpolitik von Gedankengängen fürsorgerischer und steuerlicher Natur. In Erinnerung an den ursprünglich starken sozialen Einschlag der öffentlichen Verpflegungswirtschaft, wie sie durch die mannigfachen Formen heutiger Wohlfahrtspflege wachgerufen 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 Gas- und Strombezug den fürsorgebedürftigen Bevölkerungskreisen als eine Art Sachleistung vermittelt wird.

Ein Anspruch auf Preisabstufung nach der Leistungsfähigkeit gründet sich heute schließlich darauf, daß es sich bei den gegenwärtigen Tarifen nach Art und Höhe um eine bewußte Verbrauchsbesteuerung handelt. Aus diesem — mindestens teilweise — Steuercharakter des Tariffs erhebt sich automatisch die Forderung nach einer Staffelung entsprechend den allgemeinen Grundsätzen steuerlicher Gerechtigkeit.

Auch außerhalb der Preispolitik tritt die sozialpolitische Bedeutung kommunaler Betriebsführung manigfach in Erscheinung. Als Arbeitgeber haben die Gemeinden bereits in den Anfängen ihrer Betriebswirtschaft sich weitgehend von sozialen Gesichtspunkten leiten lassen. Vornehmlich waren es beamtenrechtliche Normen, die in weitem Maße auf die Regelung der Arbeiterverhältnisse hinzübergewirkt haben; so die weniger an der relativen Betriebs- und Arbeitsmarktlage als an dem objektiven Lebensbedarf gemessene Lohnhöhe, Altersversorgung und soziale Nebenleistungen verschiedenster Art. Neuerdings ist indes seit der Gründung des kommunalen Arbeitgeberverbandes dieses arbeiterfürsorgerische Gebiet weitgehend lokaler Zuständigkeit entzogen.

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

3. Finanzpolitische Grundlagen.

Den finanzpolitischen Sondercharakter des kommunalen Versorgungsunternehmens bezeichnet der Weg von der Wohlfahrtsanstalt zum Finanzbetrieb in Form und Umfang des heute maßgeblichen Erwerbsprinzips.

Gewinnerwägungen spielten mindestens bei der Aufnahme der Wasser- und meist auch Gasversorgung kaum eine Rolle. Weder suchten die Gemeinden noch versprachen die Unternehmen einen Überschuß, der angesichts des immerhin bestehenden Risikos irgendwie ins Gewicht fiel. Erst in dem Maße, in dem diese Anstalten über den Eigenbedarf, der beim Kieler Gaswerk im Jahre 1895 noch 30 % der Produktion betrug, hinaus durch Anschluß von Privatabnehmern in die Verkehrswirtschaft eintraten, konnte sich die Frage nach einer Kostendeckung 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 öffentlicher Dienstleistung anzusehen geneigt war, für die nicht so sehr ein preismäßiges Entgelt als ein billiger Beitrag zu den Kosten zu fordern 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 begannen, setzte sich mit dem Kostenprinzip der Grundsatz durch, daß die Versorgungsunternehmen sich selbst zu tragen hätten. Damit war eigentlich der Schritt zum heutigen, vom Gewinnprinzip beherrschten Erwerbsunternehmen getan. Denn bereits die Kostendeckung setzte kaufmännische Selbstkostenkalkulation und bilanzmäßige Kapitaldisposition voraus, die bei der

Weiträumigkeit der geschäftlichen Geflogenheiten unter dem Mantel der Kostendeckung tatsächlich Gewinnerzielung gestatteten.

Die gegenwärtige Stufe des Erwerbsunternehmens unterscheidet sich davon nur graduell in dem Ausmaße der Überschusswirtschaft und dadurch, daß sie offen und grundsätzlich betrieben wird. In diesem Stadium der Kommunalisierung kam die gemeindliche Elektrizitätswirtschaft zur Ausbildung. Besonders klar ergab sich hier die erwerbswirtschaftliche Linie da, wo die Gemeinde privat- 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 Versorgungsunternehmen in ihrer heutigen weit über der normal erzielbaren Rente liegenden Höhe als Entlastung des Steuerbedarfs der Allgemeinheit zugute kommen, erklärt lediglich ihre finanzielle und steuerpolitische Bedeutung; für die soziale (oder gar sozialistische) Seite der öffentlichen Unternehmung ist damit nichts gesagt, solange nicht feststeht, wie die Aufbringung dieser Mittel in der Umlegung auf die einzelnen Bevölkerungsschichten erfolgt.

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

Die weitgehende Durchsetzung der kommunalen Betriebswirtschaft mit ertragswirtschaftlichen Tendenzen wird für die Kommunalwirtschaft zur Schicksalsfrage werden. Denn in dem Maße die Versorgungsunternehmen ihrer öffentlich-gemeinnützigen Funktion entkleidet zu wesenloser Kapitalbewirtschaftung werden, muß das Bewußtsein ihrer organischen Verbundenheit mit dem Aufgabenkreis der kommunalen Selbstverwaltung geschwächt und der Veräußerungsprozeß gefördert werden. Es ist deshalb wesentlich, daß sich das öffentliche Erwerbsprinzip von dem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben grundlegend unterscheidet.

Das private Erwerbsprinzip beherrscht das Großgeschäft, wirkt aber über dieses konkurrenzwirtschaftliche Teilgebiet nur schwach hinaus. Sowelt der Gewinn in seiner letzten Gestaltung das Ergebnis zwangstariflicher Manipulation im Monopolbereich ist, und das ist er in seinem privatwirtschaftlichen Rentabilität übersteigendem Ausmaße (in Kiel 30 % des Eigenkapitals), ist er nicht betriebswirtschaftlicher, sondern steuerlicher Herkunft. 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 zu dem theoretisch unbegrenzten Gewinnstreben der Privatwirtschaft, die sich weder im Ziel noch in den Methoden mit der öffentlichen deckt. Damit entfällt ohne weiteres die private Rentabilität als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit des Versorgungsunternehmens, dessen Überschuß ein „Betriebsergebnis“ im landläufigen Sinne des Wortes weder ist noch nach seinen weitgehenden außerbetrieblichen Bestimmungsgründen sein kann.

a) Über schuß.

Das verfügbare statistische Material ist für einen Rentabilitätsvergleich untauglich, weil es durch die Verschiedenheit der Methoden der örtlichen Überschussgestaltung für den Außenstehenden unleserlich wird. Die Praxis der willkürlichen Überschussbildung ist so verfeinert und die örtlichen Praktiken weichen so sehr voneinander ab, daß vor allem zwischenörtliche, erst recht aber zwischenartliche (Privatbetrieb) Vergleiche unterbunden sind. Die Schwierigkeiten beginnen mit der verschiedenen Alt schuldbelastung der Betriebe, gehen über willkürliche Zinsbelastung auf der Passivseite (Neuschulden) wie Aktivseite (verzinsliche oder unverzinsliche Fondsbelegung) und ebenso willkürlich bemessene Konzessionsabgaben und Verwaltungskostenbeiträge, über örtlich verschiedene Praxis der Steuerbelastung (Gewerbesteuerzuschlag), der Straßenbeleuchtungskosten (ohne Entgelt — Selbstkosten — angemessener Preis), der verschiedenartigen Berechnung des sonstigen städtischen Eigenbedarfs bzw. der gegenseitigen Leistungen der Werke, Sonderabgaben an städtische Einzelhaushalte (Wohlfahrtsetat) und Sonderbehandlung bestimmter Abnehmergruppen aus allgemein kommunalen Erwägungen (private Wohlfahrtseinrichtungen) und finden ihre Krönung in den Differenzen des örtlichen Rechnungsgebarens (Abschreibungspraxis, Reservebildung, Lager- und Beständebewertung usw.).

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

Jahr	Zuschußbedarf in 1000 RM.	Betriebs- überschuß in 1000 RM.	Prozente des Zuschuß- bedarfs	Steuerertrag in 1000 RM.	Prozente des Zuschuß- 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 Absatzsteigerung und betrieblicher Reformen, sondern nicht unwesentlich auf Tarif erhöhungen zurückzuführen ist, die relative Steigerung des Anteils am Zuschußbedarf, wie er der zunehmenden Abdämpfung der gemeindlichen Finanzpolitik auf diesen „beweglichen Faktor“ entspricht. Die Beweglichkeit dieser Einnahmequelle, also die willkürliche Gewinnfigurierung, ist lediglich auf das Tarifrecht im Monopolbereich begründet. Soweit auch das Tarifmittel sich als nicht ausreichend zur Sicherung dieser ohne Rücksicht auf das konjunkturmäßige Wirtschaftsergebnis bestimmten inneren Konzessionsabgabe erweist, verführt die deckungspolitische Einstellung gegenüber den Betriebsabführungen leicht

zu künstlichen Korrekturen des Betriebsergebnisses über unzureichende Abschreibungen auf Kosten der Substanz. Die Gefahr, daß solche steuerpolitisch normierte feste Abgaben, wie sie in einer Art Steuerpauschale auch den vergesellschafteten Unternehmen auferlegt zu werden pflegen, nur auf dem betriebswirtschaftlich unverantwortlichen Wege des Vermögensverbrauchs aufgebracht werden, rückt um so näher, je mehr die Tarife sich in ihrer Aufwärtsbewegung der Grenze nähern, wo sie in ihrer Konsumdroßelnden Wirkung das Betriebsergebnis eher nach unten als nach oben beeinflussen.

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

Jahr	Gaswerk: Überschuß in		Elektrizitätswerk: Überschuß in		Wasserwerk: Überschuß in		Zusammen: Überschuß in	
	1000 RM.	%	1000 RM.	%	1000 RM.	%	1000 RM.	%
1914	579	—	553	—	89	—	1203	—
1925	762	13	1844	30	273	12	2879	20
1926	1446*	22	2403*	41	524*	24	4377*	29
1927	1401	21	2613	44	388	17	4401	28
1928	1239	18	2800	45	287	12	4327	27
1929	1478	22	2834	46	349	14	4680	29
1930	2108*	31	3517*	55	438*	18	6063*	38

* Überschuß durch unternormale Abschreibungen künstlich erhöht.

Die unter möglichster Normalisierung aller Berechnungsgrundlagen ermittelten Renditen 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 Maßstabes, der in der steuerlichen Belastung der einzelnen Versorgungsgebiete angelegt ist. Nach Absetzung einer in der privaten Elektro- und Gaswirtschaft erzielbaren Dividende von 10 % ergibt sich für die heute noch stark gemeinnützig gewertete Wasserwirtschaft keine nennenswerte Besteuerung, bei der Gasversorgung, die stark unter der Kohlekonkurrenz steht, noch eine in dem starken Anteil der Minderbemittelten am Gesamtverbrauch begründete Zurückhaltung, während der im wesentlichen konkurrenzlose, an Lugus streifende Lichtstromverbrauch die eigentliche Domäne steuerlicher Bewirtschaftung darstellt.

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

b) Tarif.

Das Hauptproblem der kommunalen Versorgungswirtschaft und der entscheidende Gradmesser ihrer erwerbswirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Zwecksetzung ist die Tarifpolitik in ihrer jeweiligen grundsätzlichen Gestaltung.

In der Nachkriegszeit ist als Folge eines ewig unzulänglichen Finanzausgleichs ein einschneidender Wandel von der Versorgungsanstalt zum Finanzbetrieb eingetreten. Die den Betrieben auferlegten jährlich gestellerten Abführungen konnten trotz Umstellung der Betriebsführung auf privatwirtschaftliche Betriebsmethoden im wesentlichen doch nur durch das Mittel der Tariferhöhung erzielt werden. So sind die Werke vor allem andern zur Steuerquelle, die Tarife eine Art Verbrauchssteuer geworden. Ihre Erhöhung ist heute — nach der Erholung der Betriebe von der technischen Vernachlässigung der Kriegszeit und ihrer großenmäßigen Unpassung an den gegenwärtigen Bedarf — weniger Erfordernis der Betriebsrentabilität als absolutes Finanzdiktat. Das zeigt sich äußerlich daran, daß die Tarife ganz ohne Rücksicht auf den Betriebsbedarf Teilstück der jährlichen Haushaltssfeststellung geworden sind. Solche Tariferhöhungen für allgemeine kommunale Finanzzwecke finden auch namentlich ihren Ausdruck darin, daß ein bestimmter Teilbetrag des Tariffs geradezu als „Finanzzuschlag“, wie es bei einer Reihe von rheinischen Städten der Fall ist, bezeichnet wird³.

Tarifpolitik ist also auf weitem Gebiete nicht mehr Sache kaufmännischer Selbstkostenkalkulation, sondern gemeindlicher Steuergesetzgebung. Das bedeutet in gewissem Sinne eine Rückkehr zu den Preisbestimmungsgründen der Anfangszeit der kommunalen Versorgungswirtschaft, die ebenfalls stark von außerwirtschaftlichen Motiven getragen war.

Die im allgemeinen kaum höhere, vielfach aber niedrigere Preissetzung bei Gas und Strom gegenüber dem Friedensstande ließ den Eindruck aufkommen, daß in dem Nachhinken gegenüber dem allgemeinen Index eine Reserve im Preisniveau vorliege, die psychologisch eine steuerliche Ausnutzung erleichtere. Die — angefischt der außordentlichen Produktionssteigerung und der Schuldentlastung durch die Inflation — normalerweise rückläufige Tendenz der Strompreise z. B. wurde durch den Finanzzuschlag

³ Ganz eindeutig tritt die rein finanzpolitisch motivierte Tariffazierung dort in Erscheinung, wo auch der Hinweis auf den speziellen Zweck nicht fehlt, so z. B. wenn die Statistik der Gastarife des Vereins von Gas- und Wasserfachmännern für Remscheid 2 Rp. „Erwerbslosenzuschlag“ verzeichnet.

aufgehalten und teilweise sogar überkompensiert; daher die steigende Kurve der Lichtstromtarife für den Haushalt bei gleichzeitiger Senkung der gewerblichen Großabnehmerpreise. Auf dem Gebiete der Vertragsabnahme allein ist der Grundsatz der freien Marktpreisbildung für Gas und Strom zur Durchführung gelangt. Dies im Gegensatz zum Haushalt- und Kleingewerbekonsum, bei dem sich die tatsächliche Monopolstellung der Werke auswirkt insoffern, als der Abnehmer sich nur durch gänzlichen Verzicht auf die Kulturgüter des Gastes und der Elektrizität der Besteuerung entziehen kann. Hier wirkt der Tarif als Zwangspreis. Unterstützt wurde die Entwicklung zum Steuertarif durch eine der Nachkriegszeit eigentümliche Wandlung der Taristchnik, nämlich den stärkeren Übergang zum Grundgebührentarif. Diese Tarifart mit der Eigentümlichkeit der Aufteilung des Preises in ein nach dem tatsächlichen Konsum wechselndes (Verbrauchspreis) und ein davon unabhängiges, nach dem Anschlußwert bemessenes stabiles Preis- element (Grundgebühr) beruht zweifellos zunächst auf wohl begründeter technisch-wirtschaftlicher Basis. Sie ist aber gleichzeitig, und das hat ihre Einführung unzweifelhaft gefördert, die Steuerabsichten besonders entgegenkommende Tarifform. Während bei der Erhöhung eines Einheitspreises oder des Verbrauchspreises 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 rückläufiger Wirtschaftskonjunktur beweist.

Im Augenblick, wo sich der Preis von seinem natürlichen Ausgangspunkte, dem Warenwert, entfernt und zur Steuer wird, ist er der Höhe nach theoretisch unbegrenzt. Daher ist auch die Aufwärtsbewegung der Tarife noch keineswegs abgeschlossen. Bisher hat der Tarif seine steigende Bedeutung als Steuerquelle gefunden, weil er — im Gegensatz zu den Realsteuern — die einzige gesetzlich und staatsauffällig unbeschränkte gemeindliche Einnahme darstellte. Neuerdings unterliegt er dem allgemeinen Zug zur indirekten Steuer und der besonderen Tendenz der kommunalen Steuerpolitik, von Real- und Spezialsteuern zu breiteren Belastungsformen, wie sie auch die Bürgersteuer darstellt, überzugehen. Diese Rolle einer Kopfsteuer, wie sie vielfach zur moralischen Sanierung der Selbstverwaltung gefordert wurde, schien bis dahin den Tarifen vorbehalten.

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

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

sind allerdings noch ungelöst. Völlig undurchsichtig nach der volkswirtschaftlichen und steuerlichen Seite ist trotz einer Überfülle von Tarifliteratur das monopolistische Tarifgebiet. Typisches Beispiel für die theoretische Rücksichtigkeit der Tarifwissenschaft ist das sogenannte „Verlustkundenproblem“, d. h. die These, daß der Kleinabnehmer wegen der relativ starken Belastung mit fixen Kosten der teuerste, ja vielfach trotz seines hohen Preises wirklicher Verlustkunde 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 Verluste der Elektrizitätswirtschaft bei stark rückläufiger Wirtschaftskonjunktur entstehen aber in erster Linie bei dem diesem Wirtschaftsverlauf unmittelbar ausgesetzten Großabnehmer, während der Kleinverbraucher der treuere und risikolose Abnehmer ist.

Die einseitige Betonung der Selbstkosten als Preisregulativ übersieht, daß das Geschäftsergebnis wesentlich auch von der Kaufbereitschaft des Abnehmers bestimmt wird und daß der Erfolg einer Preissetzung endgültig davon abhängt, daß sie auch der subjektiven Wertschätzung⁴ entspricht, indem sie innerhalb der Grenzen der individuellen Leistungsfähigkeit des Kunden bleibt. Der Einbruch in das starre Selbstkostensystem, den der Großabnehmer auf dem konkurrenzwirtschaftlichen Gebiete erzielen konnte, wird im Monopolgebiet dort erzwungen, wo der Tarif an dem wirtschaftlichen Vermögen des Abnehmers scheitert, weil das angebotene Gut zu dem tariflichen Preise für ihn unerschwinglich ist. Das führt dazu, daß Preiskonzeptionen auch dem Kleinabnehmer gegenüber erforderlich sind. Nicht mit dem Ergebnis, daß die Gesamtrentabilität des Betriebes gefährdet 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.

Von dieser Notwendigkeit, im Interesse der Konsumsteigerung die Tarifhöhe dort zu begrenzen, wo sie infolge Überschreitens der Grenze der subjektiven Wertschätzung zum Kundenverlust führt, abgesehen, ist der Monopoltarif steuerpolitisch orientiert, d. h. in Art und Höhe nach den Gesetzen steuerlicher Zumutbarkeit ausgestaltet.

Eine landläufige Auffassung will die Tarife als Kopfsteuern angesehen haben. Diese Auffassung war bereits unter den primitiveren älteren Tarifformen insofern nicht richtig, als der Gas-, vor allem aber der Stromkonsum in starkem Maße von der Leistungsfähigkeit des Abnehmers abhängig ist und die Unterschiede im Konsum auch Unterschiede in der Steuerlast ergeben. Das Maß der Differenzierung des Verbrauchs, gemessen an der Wohnungsgröße als — sicher nicht vollkommenem, aber statistisch einzig verfügbarem — Maßstab, soll die nachstehende für Kiel im Jahre 1927 ermittelte Verbrauchsübersicht ergeben. Unter Zugrundelegung eines Einheits-

⁴ Eisenmenger u. Arnold, Stromtarife der Elektrizitätswerke. München und Berlin 1929.

tarif von 50 Rpf./KWh Strom und 20 Rpf./cbm Gas nebst einer Kundengebühr von 25 Rpf. monatlich, ergibt sich bei einer Selbstkostenhöhe von 30 Rpf./KWh Strom und 12/cbm Gas der jeweilige Gewinnanteil, der nach Kieler Ermittlungen im Ausmaße von zirka $\frac{2}{3}$ auf der Stromseite und ungefähr $\frac{1}{2}$ auf der Gasseite als die übliche privatwirtschaftliche Rente übersteigender Steueranteil anzusehen ist.

Zimmerzahl	Gas		Strom		Zusammen Gewinn RM.
	Verbrauch cbm	Gewinn RM.	Verbrauch KWh	Gewinn RM.	
1	325	29,—	45	12,—	41,—
2 fl.	365	32,20	50	13,—	45,20
2 gr.	415	36,20	60	15,—	51,20
3	500	43,—	85	20,—	63,—
4	545	46,60	150	33,—	79,60
5	650	55,—	185	40,—	95,—
6	785	65,80	240	51,—	116,80
7	930	77,40	265	56,—	133,40
8	1040	86,20	330	69,—	155,20
9	1220	100,60	470	97,—	197,60
10	1400	115,—	500	103,—	218,—

Berbrauchsgröße und Gewinn (Steuerbelastung) steigen mit zunehmender Leistungsfähigkeit, und zwar bei Gas, das als Kochbedarf in starker Abhängigkeit von der Kopfzahl der Familie steht, vom 1- bis 4fachen, bei dem mehr Luxuszwecken zugänglichen Strom gar bis zum 9fachen des Kleinstverbrauches. Ist damit bereits eine starke Differenzierung nach der Steuerkraft erzielt, so schafft das immer mehr Feld gewinnende Grundgebührentarifsystem neue vielseitige Möglichkeiten beliebiger Steuergestaltung. Es führt je nachdem zu einer Preisstaffelung nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen im Sinne der Verbilligung des größeren Verbrauchs oder umgekehrt unter dem Gesichtspunkte einer steuerlichen Entlastung des leistungsschwächen Kleinabnehmers.

Daraus ergibt sich die im Bereich der Konsumbesteuerung einzigartige Möglichkeit, eine Verbrauchssteuer auf dem Wege über eine Differenzierung der Preise nach allgemeinen Grundsätzen steuerlicher Gerechtigkeit, wie sie sonst nur im direkten Steuersystem zur Auswirkung gelangen, auszugesten.

Solche Steuergesichtspunkte bringen — bewußt oder unbewußt — die Tarife der Städte Berlin, Magdeburg, Königsberg, Frankfurt, München, wenn auch in verschieden konsequenter Durchführung, zum Ausdruck, während gleichartige, aber in ihrer Grundgebührenbemessung abweichende Tarife, wie die der Städte Altona, Halle und Köln nach rein erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen umgekehrt gestaffelt sind. Die nachfolgenden Vergleichspreise, die lediglich die große Linie aufzeigen sollen, sind errechnet auf Grund des Kieler Stromverbrauchs.

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

Lichtstrom.

Zimmerzahl	Kiel	Magdeburg	Berlin	Höntigeburg	München	Frankfurt	Halle	Siegen	Witzenau
	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.	Pf.
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	45	45	47	37	44

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

Zimmerzahl	Strom					Gas					Zusammen	Gimmeistarif Verhältnis	
	Verbrauch KWh	mon. Grundgebühr Rm.	Grundgebühr Pf.	Mittelpreis Pf.	Gewinn- Anteil Rm.	Verhältnis	Verbrauch cbm	mon. Grundgebühr Rm.	Grundgebühr Pf.	Mittelpreis Pf.	Gewinn- Anteil Rm.		
1	45	0,30	33	1,35	1	325	1,—	14	5,50	1	6,85	1 1,0	
2 fl.	50	0,40	34	2,—	2	365	1,50	15	11,30	2	13,30	2 1,1	
2 gr.	60	0,60	37	4,20	3	415	2,—	16	16,20	3	20,40	3 1,2	
3	85	1,25	42	10,20	8	500	2,50	16	20,—	4	30,20	5 1,5	
4	150	2,25	43	19,50	14	545	3,—	17	25,60	5	45,10	7 2,0	
5	185	2,75	43	24,05	18	650	3,75	17	31,80	6	55,88	8 2,3	
6	240	3,50	43	31,20	23	785	4,50	17	38,50	7	69,70	10 2,8	
7	265	4,—	43	34,45	25	930	5,25	17	45,80	8	79,95	12 3,3	
8	330	5,—	43	42,90	32	1040	6,—	17	51,—	9	93,90	14 3,8	
9	470	7,—	42	56,60	42	1220	7,—	17	59,80	11	116,40	17 4,8	
10	500	7,50	42	60,—	44	1400	8,—	17	68,60	12	128,60	18 5,3	

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

fällt die Gruppe der Kleinstabnehmer für die Besteuerung völlig aus. Im übrigen ergibt sich statt des Verbrauchsverhältnisses der 1- bis 10-Zimmerwohnung — 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 folgt die für die gemeindliche Tarifpolitik in ihrem gegenwärtigen Stande kommunalpolitisch bedeutsame Erkenntnis, daß Tariferhöhungen ein durchaus taugliches und an sich neutrales Deckungsmittel darstellen, dessen sozialpolitisches und steuerpolitisches Gesicht erst eine Folge der Tariftechnik im Einzelfalle ist.

Solche steuerlich gerechtfertigte Tarifstaffelung müßte bei der stark finanzpolitischen Richtung der heutigen Betriebspolitik Widerständen begegnen, wenn sie vom Standpunkte des Wirtschaftsvertrags bedenklich wäre. Das ist aber bei der ausschlaggebenden Bedeutung der Umsatzsteigerung für den Finanzerfolg, wie sie auf der ganzen Linie und vornehmlich bei der $\frac{4}{5}$ der Gesamtabnehmerchaft ausmachenden Schicht der Kleinabnehmer nur durch ein System individueller Anpassung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erzielt werden kann, nicht der Fall. Daß Kiels Haushaltsverbrauch an Gas z. B. an der Spitze der deutschen Städte steht, daß die Wirtschaftsergebnisse des Gaswerks trotz unternormaler Preise (15,8 Rpf. im Durchschnitt) sich auf der üblichen Höhe halten, ist lediglich die Folge der individuellen Unreizwirkung seines Staffelpreises.

In solcher Anpassung an die Leistungsfähigkeit kommt ähnlich wie bei dem Werttarif der Eisenbahn das gemeinwirtschaftliche Tarifprinzip als die bewußte Ausscheidung des besonderen Selbstkostengrundsatzes zugunsten eines Interessenausgleichs im ganzen mit dem Ziele möglichst weitgehender Deckung des Versorgungsbedarfs zum Ausdruck. Es ist daher selbstverständlich, daß das geringere oder stärkere öffentliche Interesse an der Tarifbildung das Maß der öffentlichen Einflussnahme und damit schließlich auch seine Form von dem bloßen Überwachungssystem der public utilities bis zu der öffentlich-rechtlichen Tarifsetzung der unmittelbaren Regie bestimmen muß.

c) Vermögen.

Die gemeindliche Unternehmung pflegte von Anbeginn an mit Leihkapital finanziert zu werden, wobei das geringere Gewinnbedürfnis in der Regel eine verhältnismäßig rasche Amortisation ermöglichte und außordentliche Tilgungen den Effekt heutiger Fondsbildung erzielten. Die günstigere Position der öffentlichen Hand am öffentlichen wie privaten Kapitalmarkt förderte diese Finanzierung, bei der der Zinsdienst 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 Anleihentilgung, im großen durch die Schuldenlastung der Inflation und

Aufwertung und schließlich dadurch bilden, daß Erweiterungen aus laufenden Mitteln erfolgten. Dabei ist allerdings vorausgesetzt, daß sie auf Kosten des Steingewinns gehen. Das ist bei den Selbstfinanzierungsmethoden, wie sie in der jüngsten Vergangenheit angesichts der Unmöglichkeit, an den Anleihemarkt heranzukommen und Privatkapital für Rente statt für Beteiligung zu gewinnen, zwangsläufig Platz griffen, nur zum geringsten Teile der Fall. Zunächst erfolgte die Selbstfinanzierung vielmehr über innere Betriebsreserven unter Zuhilfenahme langfristigen Lieferantenkredits. 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 (Anlehengenehmigung nun für werbende Zwecke!) geradezu dazu zwang, die Betriebe sogar für einen Teil des laufenden Bedarfs auf Anleihen zu verweisen, dürfte abgeschlossen und der Rückbildungssprozeß über unzulängliche Fondsdotierung bereits angetreten sein.

Zimmerhin 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.

Jahr	Betriebswert in 1000 RM.	Schulden in 1000 RM.	Eigenvermögen in	
			1000 RM.	Prozenten des Betriebs- wertes
1914	17 432	17 164	268	1,6
1925	22 508	7 946	14 562	65,0
1926	22 877	7 904	14 973	65,0
1927	23 373	7 865	15 508	66,0
1928	25 952	10 027	15 925	61,0
1929	28 393	12 468	15 925	56,0
1930	28 793	12 709	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 Tarifstellung weit über ihren Anlagewert gesteigerten Betriebswerten erwuchs den Gemeinden ein Vermögensstock, der nach Umfang und Rentierlichkeit 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 durch-

aus unabhängig und könnte auch einem privaten Versorgungsunternehmen gegenüber auf dem Wege über eine Konzessionsabgabe oder sonstwie (Finanzzuschlag) erzielt werden. Er ist zudem als Steuereinnahme von geringer Stabilität und für die Zukunft wenigstens in Städten hochgeschraubter Tarife durch den Wettbewerb anderer Energiequellen bedroht.

Konzentrierte sich in der Vergangenheit das gemeindliche Finanzinteresse auf den Rein ertrag der Werke, so hat die jüngste Finanzkrise die Frage der Kapitalerhaltung zu dem Problem der kommunalen Versorgungswirtschaft werden lassen. Die Versorgungsunternehmen sind nach ihren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen besonders intensive Kapitalwirtschaften. Vor allem der Kapitalbedarf der Elektrizitätswerke ist sehr beträchtlich, und zwar vornehmlich auf der unmittelbar weniger produktiven, aber gegenüber der starken Expansion des Erzeugungsapparates vielfach vernachlässigten Verteilungsseite. Das Problem der Werterhaltung vom Unternehmen her geschen kristallisiert sich in der Abschreibungs- und Rücklagenpolitik, und zwar in der doppelten Hinsicht der Substanzerhaltung und der teilweisen Eigendeckung des normalerweise auf dem Anleiheweg beschafften Kapitalbedarfs.

Mit einer kaufmännisch angemessenen Abschreibungspolitik kollidiert in der Praxis häufig das Bedürfnis nach möglichst hohen Gewinnabführungen. Das verführt leicht dazu, Abschreibungen nicht als feststehende Selbstkostengrößen, sondern als nach dem Etatbedarf willkürlich zu bestimmende Reingewinnquoten zu behandeln. Derart weitgehende Einbeziehung des Werksvermögens in die gemeindliche Kapital- und Schuldenwirtschaft, die vielfach zur kapitalmäßigen Auszehrung der Unternehmen führt, ist heute ganz unabhängig von der Organisationsform der Unternehmung. Gerade die Vergesellschaftung von Regiebetrieben ist oft unter dem Bedürfnis einmaliger Kapitalbeschaffung nicht für Werkzwecke, sondern für allgemeine kommunale Aufgaben erfolgt.

Neben dieser Erhaltung der Vermögenswerte 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 Groß- und Fernversorgung. Es steht außer Zweifel, daß der Wert örtlicher Erzeugungsanlagen künftig durch den Wert bestimmt werden wird, der ihnen im Rahmen eines kommenden Großversorgungssystems noch zukommt. Das kann — je nach der Transportlage — für Klein- und Mittelunternehmen die völlige Entwertung bedeuten. In all diesen Fällen spitzt sich die Wertehaltungsfrage darauf zu, weitere Investitionen auf der Produktionsseite zu vermeiden und die vorhandene Leistungsfähigkeit rechtzeitig, d. h. solange sie für den Gesamtplan noch einen Wert darstellt, in diesen einzubauen.

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

wird auch psychologisch der Boden bereitet zu einer Entwicklung der Entkommunalisierung, zu der es an äußeren Druckmomenten bei der gegenwärtigen Finanz- und Kreditlage weniger denn je fehlt. War es in der Inflationszeit die Sorge um die Rentabilität der Werke, die zur Abkehr von einer örtlich teilweise unzulänglichen Regie führte, so sind es heute Kapitalerwägungen, die um so leichter in eine Abstoßung der Werke münden, je mehr sich die Gemeinde innerlich dadurch von ihnen losgesagt hat, daß sie statt öffentlicher Verpflichtung nur noch Kapital und Rente sieht.

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

Damit ist auch für die Frage der Organisationsform des kommunalen Versorgungsunternehmens das entscheidende sachliche Erfordernis festgestellt. Selbst das stark ins Finanzielle abgebogene Versorgungsprinzip mit der Verlagerung der gemeinwirtschaftlichen Bestimmung des Versorgungsunternehmens auf das tarifpolitische Gebiet setzt eine formal möglichst unmittelbare Beherrschung der Betriebsführung durch die für die Gesamtpolitik der Gemeinde zuständigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgremien voraus. Jede Abirrung aber von der Regieform bedeutet hier nichts anderes als unrationelle Einschaltung wessensfremder Widerstände, die sich die Gemeinde in Zeiten wie der gegenwärtigen, die eine Sammlung aller Reserven und eine starke zentrale Beeinflussung des gesamten kommunalen Verwaltungs- und Wirtschaftsbereichs erfordert, nicht leisten kann. Das große Ziel der Sanierung der Kommunen wird nicht zuletzt davon abhängen, daß sie ihre Unternehmen, die zu leicht vergessen, daß sie nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel sein können, unter den vollen Einfluß der Gemeindeverwaltung zurückholen.

III. Die besonderen Wirtschaftsbedingungen der Versorgungsbetriebe.

Ein unbefangenes Urteil über die kommunale Versorgungswirtschaft hätte zunächst festzustellen, daß diese, ganz abgesehen von ihrer gemeinnützigen öffentlichen Zielsetzung, auch rein betriebswirtschaftlich gesehen, Besonderheiten aufweisen, die sie von dem Normaltyp 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 dirigieren lässt (z. B. Gas oder Strom für Koch- und Heizzwecke), sogar bestimmbaren Markt. Die größere Übersehbarkeit der Absatzmöglichkeit gegenüber einem für einen anonymen und wechselnden Absatzkreis produzierenden Wirtschaftszweig reduziert ebenso wie die völlige Ausschaltung des spekulativen Elements das Investitionsrisiko auf ein Minimum. Daß die Versorgungsbetriebe in teilweiser Monopolstellung einen Güterbedarf von der Primitivität der Wasser-, Gas- und Stromversorgung zu decken haben, sichert ihnen eine außerordentliche Stetigkeit und lässt Konjunkturschwankungen in bedeutenderem Umfang eigentlich nur an der Peripherie des Stromgeschäfts auftreten. So hat die gegenwärtige Wirtschaftskrisis den Wasser- und Gasverbrauch (wo dieser nicht stark gewerblichen Einschlag aufweist) noch weniger berührt, das Stromgeschäft aber mit erheblicheren Rückschlägen nur auf der Seite des industriellen Bedarfs getroffen. Da die technischen Bedingungen der Versorgungsbetriebe eine Vorratswirtschaft 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.

Raum anders liegen die Verhältnisse auf der Vertriebsseite, wo die so ganz unkaufmännische Bezeichnung als „Verteilung“ schon auf die betriebliche Eigenart hindeutet. Neben dem konkurrenzwirtschaftlich 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 Geschäftsführung zwangsläufig ergibt. Die Übersehbarkeit und verhältnismäßige Konstanz des Marktes gestatten zudem weitgehende und rechtzeitige Orientierung. Fälle notwendiger Augenblicksentscheidung sind praktisch kaum denkbar.

Wenn man aus dieser „Ruhe des Monopols“ Schlüssefolgerungen auf Verknöcherung des personellen Apparats und mangelnde Elastizität seiner Arbeitsmethoden ziehen will, dann trifft dies auf jegliche Art von Monopolverwaltung, die privatwirtschaftliche nicht minder zu. In der Tat liegen auch die Gefahren für eine rationelle und verantwortliche Betriebsführung anderswo und außerhalb des

Betriebes. Wenn etwas einschläfernd auf das wirtschaftliche Gewissen der Betriebsleitung einzuwirken geeignet ist, so ist es die Möglichkeit einer in gewissem Umfange noch willkürlichen Steigerung der Einnahmen, die von jeder Betriebssünde durch das bequeme Mittel der Tarif erhöhung abgesoldiert. Diese theoretisch unbegrenzte Einnahmehance ist aber nicht lediglich Ausfluß des Monopols, dessen private Ausnutzung zum mindesten an der Wuchergrenze endete, sondern Folge des Hereinspiels öffentlicher Steuerfunktion, die die privat-rechtliche Preisbildung durchkreuzt und dem Abnehmer auch eine unangemessene Tarifhöhe tragbar erscheinen läßt, weil es ihm letzten Endes gleichgültig sein kann, in welcher Form er seine Kommunal-abgaben entrichtet.

Fällt auch das konkurrenzwirtschaftliche Gebiet aus diesem Monopol-schema heraus, so doch nicht derart, daß nicht auch hier weitgehende Risikobeschränkung möglich wäre. So kann beispielweise das Nebenproduktengeschäft in seinem wichtigsten Teilgebiet, dem Röksvertrieb, durch Verbindung mit dem Gasloksyndikat weitgehend örtlicher Disposition und speziellem Risiko entzogen werden.

Bleibt als wirklich spekulative Tätigkeit im wesentlichen die Be-schaffung der Betriebsmaterialien, insbesondere der Kohleneinkauf. Hier, wo der Privatwirtschaft durchaus gleichgerichtete Betätigung vor-liegt, ist es selbstverständlich, daß die Möglichkeit raschen, auf wenige, wenn nicht auf einen Kopf gestellten Entschlusses gewährleistet sein muß. Wenn auf dem Gebiete der Auftrags- und Lieferungserteilung sich unrationelle Einflüsse geltend machen, so sind es die besonderen Ver-gebungsbestimmungen, durch die die öffentliche Hand gerade im Interesse der Wirtschaft an der letzten rücksichtslosen Konjunkturausnutzung künftlich behindert wird. Es ist eine in der kommunalen Praxis nicht seltene Erscheinung, daß der Gemeinde gegenüber höhere Preise ge-fordert werden mit der Begründung, daß sie aus allgemeinen Steuer-mitteln wirtschaftet und deshalb eine Gleichbehandlung mit einem pri-vaten Kunden nicht erwarten könne. Das System der besonderen „Be-hördenpreise“ und die darin liegende Spekulation auf die wirtschaft-liche Unerfahrenheit, Bequemlichkeit oder Großzügigkeit des Verwal-tungsbeamten kann nur unter dem vielgeschmähten bürokratischen In-stanzenzug Früchte tragen.

Das führt zu der Frage der Trennbarkeit des Bereiches der hoheit-lichen und geschäftlichen Maßnahmen der Gemeinde, deren Ver-

quidung gerade bei der Verwaltungsunternehmung naheliegend erscheint. Die Verselbständigung der engeren Betriebsführung schaltet indes die Gefahr einer gegenseitigen Beeinflussung so sehr aus, daß sich öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Sphäre höchstens in dem zentralisierten Kassen- und Rechnungswesen (Forderungsaufrechnung z. B.) berühren.

IV. Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung.

Das reine Verwaltungsunternehmen war als die für Einrichtungen polizeiverwaltungsmäßigen Charakters selbstverständliche Verwaltungsform auch die für die Versorgungsbetriebe historisch gegebene, die technisch lediglich einen Annex der Straßen- und Bauverwaltung 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 Verkehrswirtschaft erst begab sich die Gemeinde auf Neuland, wo sich die Frage der Anpassung der Betriebsform an etwa veränderte wirtschaftliche Zwecke stellen mußte.

Leglicher Einbruch in das verwaltungsmäßige Wirtschaftssystem, das die Wahrung der öffentlichen Interessen durch die Organe des Gemeinwesens am unmittelbarsten und vollkommensten gestattet, bedeutet irgendwie Verzicht auf die Grundidee der öffentlichen Dienstleistung zugunsten mehr privatwirtschaftlich gerichteter Gewinnwirtschaft. Wenn auch das Vordringen fiskalischer Gesichtspunkte gemeinnützige Zielstreubungen nicht gänzlich auszuschließen braucht, so setzt doch jede Abwandlung von der Ausgangsform der Regie bis zur reinen Vermögensverwaltung eine grundsätzliche Änderung des Verjörgungsprinzips, also eine Neuformulierung des öffentlichen Interesses an der Versorgungswirtschaft voraus. Wobei man sich darüber klar sein muß, daß mit fiskalischen Zwecken allein die öffentliche Wirtschaftsbeteiligung auf die Dauer sich nicht wird begründen lassen. So sehr es auch den Anschein haben mag, als hätten die Versorgungsbetriebe ihren ursprünglichen Sinn verloren, so sicher ist, daß er sich lediglich von der technisch-wirtschaftlichen Gewährleistung der Versorgung zu preis- und tarifmäßig gerechter Verteilung verschoben 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 Haushaltbedarfs steigenden Bedeutung Angelegenheit von Instanzen sein muß, die mit der vollen Verantwortlichkeit öffentlicher Körperschaften umkleidet sind. Theorie und Praxis der kommunalen Betriebswirtschaft haben sich im Zeitalter der formalen Reformen vielfach an Nebendingen und Äußerlichkeiten orientiert. Eine solche Äußerlichkeit ist, soweit in ihr nicht eine verschiedene Grundeinstellung zur kommunalen Wirtschaft zum Ausdruck kommt, auch die Frage der Organisationsform zum mindesten in ihrer theoretischen Überspitzung. Abgesehen davon, daß Formveränderungen, das haben verschiedentliche Vergesellschaftungen bewiesen, zwar einige Buchungskünste, aber keine neue Wirtschaftskunst bedeuten, also in keiner Weise eine innere Wandlung der Wirtschaftsführung verbürgen, ist anzumerken, daß die tatsächliche Betriebsgestaltung der verschiedensten Organisationsformen sich bei weitem nicht in dem Maße unterscheidet, wie es die Verschiedenheit der Firmierung erwarten lassen könnte. Die Bedürfnisse der täglichen Praxis pflegen sich hier wie anderswo über starre Rechtskonstruktionen leicht hinwegzusehen. Zeigt doch auch ein Vergleich der einzelnen Stadtverfassungssysteme von dem demokratischsten bis zu dem absolutistischsten in ihrer tatsächlichen Übung eine durch die verschiedenen Mittel, besonders das der Bevollmächtigung, erzielte weitgehende Angleichung in der Praxis. So wenig deshalb das privat-gesellschaftliche Kleid einer gemeindlichen Unternehmung für den Geist ihrer Betriebsführung zeugt, so sicher ist, 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 Hand 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 kommunalpolitischen abgegrenzt und für beide durchaus trennbaren Arbeitsgebiete eine zweckentsprechende Form der Leitung gefunden ist.

Die Kritik des Regiebetriebes, soweit sie sich gegen ein verwaltungsmäßiges Schema richtet, trifft deshalb den heutigen Regiebetrieb kaum mehr. Soweit verwaltungsmäßige Formen noch ein-

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

Die Kampfargumente der Wirtschaft gegen die Regie muten gerade heute um so seltamer 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 Hand in einer Zeit, wo sie selbst in höchstem Maße verbeamtet ist, wo sich die Initiative der freien Unternehmertätigkeit auf der ganzen Linie unter die Fittiche eines die gesamte freie Wirtschaft umspannenden Wirtschaftsbeamtenums geflüchtet hat. Dass die Bürokratisierung kein einseitiges Attribut und Vorrecht behördlicher 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 überschaubar werden lässt, beweist die Riesenbürokratie der großen Wirtschaftskonzerne. So sehr diese Entwicklung von außen her gefördert wurde durch das starke Anlehnungsbedürfnis an die öffentliche Hand, wie es am prägnantesten in der weitgehenden Risikoabwälzung aller Wirtschaftszweige auf den heutigen Wohlfahrtsstaat zum Ausdruck kommt, tatsächlich bedeutet doch diese in allen möglichen Einzelerscheinungen zutage tretende freiwillige Bindung der kapitalistischen Wirtschaft eine weitgehende Annäherung an öffentlich-rechtliche Wirtschaftsformen. Auf der anderen Seite hat die öffentliche Wirtschaft durch die Krisenjahre der Kriegs- und Nachkriegszeit geläutert, sich den Unternehmungsgeist der Privatwirtschaft zu eigen gemacht, wie wiederum die Klagen über die „Experimente“ der Gemeinden beweisen.

Dass die Verwaltung fremden Vermögens und die persönliche Unbeteiligung an dem Wirtschaftserfolge 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 beobachtet. Auch die Privatgesellschaft wirtschaftet mit fremdem Gelde, und

ihr Risiko tragen die verantwortlichen Leiter so wenig wie beim öffentlichen Betrieb. Schließlich aber geht in einem Staate, dessen Fürsorge alle Wirtschaftskreise ohne Ausnahme gleichermaßen in Anspruch nehmen, alle wirtschaftliche Gefahr mehr oder weniger deutlich zu Lasten der Allgemeinheit.

Im übrigen haben die Gemeindepotriebe den Rationalisierungsprozeß der Gesamtwirtschaft in ihrem Bereich teils aus Überzeugung, teils aus mehr äußerlicher Solidarität, jedenfalls aber mit mehr Selbtkritik mitgemacht, soweit er sich auf innere Betriebsreformen, wie Selbtkostenkontrolle, Mechanisierung usw., bezog. Die Beschränkung auf den örtlichen Markt und die Möglichkeit einer annähernden Bedarfsschätzung, nicht zuletzt aber der Mangel an dem erforderlichen Kapital bewahrte die Gemeinden vor den Fehlinvestitionen, in denen die privatwirtschaftliche Nationalisierung Kronung und Ende fand. Allzu rasch haben auch die Städte in ihren Wohlfahrtsetats diekehrseite dieser arbeitsparenden Betriebsmethoden verspürt, um zu erkennen, daß vieles, was vom Standpunkte des Privatbetriebes rentabel erscheint, für die Gemeinde als gleichzeitigen Fürsorgeträger eine andere Rechnung ergibt. Soweit indes die neuen Methoden eine kalkulationsmäßige Durchleuchtung der Betriebsvorgänge zum Ziele haben, sind sie bei der Eigenart des Versorgungsbetriebes für den unter Tarifrecht stehenden Teil der Wirtschaft von sehr viel geringerer Bedeutung.

Revisions- und Kontrollmaßnahmen sind an sich schon dem Verwaltungsbetriebe mehr eigentümlich als der privaten Unternehmung. Wenn die Gemeindepotverbände neuerdings diese Revision nach der technisch-wirtschaftlichen Seite durch besondere Prüfstellen ergänzt sehen wollen, so sind derartige Einrichtungen im Interesse des Ansehens und des Kredits der öffentlichen Wirtschaft in erster Linie psychologisch bedingt. Ein bedeutsamer Erfolg bliebe ihnen vorbehalten, wenn es gelänge, über diese Zentralstelle brauchbare Unterlagen für zwischenörtliche Betriebsvergleiche zu gewinnen. Ihr praktisches Wirkungsbereich 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 Versorgungsbetriebes muß im Auge behalten werden, wenn man prüft, inwieweit der öffentliche Verwaltungsapparat, wie er den Regiebetrieb im wesentlichen beherrscht, zu wirtschaftlichen Betriebsdispositionen geeignet ist. Die an Hand privater Unternehmungsformen orientierte und messende Kritik spricht von der Schwierigkeit des bürokratischen Mechanismus, von der Hemmung der Entschlußfähigkeit der Leitung durch eine Unzahl „unsachverständiger“ Instanzen und der daraus resultierenden mangelnden Schlagfertigkeit für etwa notwendige Konjunkturausnutzung, schließlich von den dem Betriebsbedürfnis zuwiderlaufenden Methoden bürokratischer Personalpolitik (Besoldungsschema) 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. An der Betriebsleitung beteiligt sind in der Regie folgende Stellen: Direktion, Dezernent, Kommission, Magistrat und Stadtverordnetenversammlung. Die Teilung der Funktionen ergibt sich im großen aus Gesichtspunkten, wie sie sich einmal nach dem isoliert betrachteten internen Betriebsbedürfnis, zum andern nach dem Wesen des Betriebes als Mittel der allgemeinen Kommunalpolitik eindeutig scheiden. Als Exponent des engeren Betriebsbedürfnisses erscheint die Websdirektion, während die Vertretung der übergeordneten gesamtkommunalen Interessen im wesentlichen dem Magistrat als dem gemeindlichen Verwaltungsorgan vorbehalten ist. Zwischen diesen beiden Polen ist als vermittelndes Organ die Fachkommission mit dem Dezernenten als Vorsitzenden 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 ist.

Die Arbeitsteilung gestaltet sich danach zwischen den Einzelstellen in der Form eines pyramidenartigen Aufbaus, der das quantitative Hauptmaß der Arbeit und damit das Schwergewicht im Bereich 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 letzten finanziellen Dispositionen in der Werkspolitik (Vermögensverwaltung, Tarifpolitik usw.) zufallen.

Dieses Instanzenchema des Regiebetriebes mit seiner wesentlichen Dreiteilung, die unter dem Einkammersystem und bei Personalunion des Dezernenten und Direktors ganz klar in Erscheinung tritt, entspricht völlig dem Aufbau der privatrechtlichen Gesellschaft, die mit derselben Zahl von Organen Betriebe ausstattet, deren Aufgabe durch das rein erwerbswirtschaftliche Prinzip eindeutig umschrieben ist, während die Verwaltung des öffentlichen Betriebes durch dessen Doppelgesicht als gleichzeitig kommunalpolitisches Instrument notwendigerweise kompliziert ist.

Auch die Entwicklung der privaten Gesellschaft in der Richtung einer zunehmenden Einflussstärkung des Mittelorgans, wie sie der Aussichtsrat auf Kosten der Generalvertretung der Aktionäre in einem durchaus ungesunden Ausmaße durchgemacht hat, findet eine Parallele in der kommunalen Praxis, die, ohne die restlose Ausschaltung der Stadtvertretung, jedenfalls aber das Schwerge wicht der laufenden Betriebsführung ebenfalls in die Mittelinstantz der Fachkommission verlegt hat. Das ist in zunehmendem Maße als Gebot des praktischen Bedürfnisses auf dem Wege der haushaltmäßigen Bevollmächtigung auch dort erfolgt, wo man auf besondere ortstatutarische Umschreibung der Zuständigkeit dieser verselbstständigten Deputationen und deren generelle Ermächtigung verzichtet. Vielleicht liegt solche starre Abgrenzung gar nicht im Interesse der Elastizität und Einheitlichkeit der Kommunalpolitik, da sie besonders in kritischen Zeiten eine leichte und rasche Anpassung auch der Kommissionsbefugnisse an das kommunalpolitisch wünschenswerte und erträgliche Maß von Selbstständigkeit erschwert.

a) Die Instanzen der Betriebsführung.

In der heutigen organischen Gewaltenverteilung der innerlich befreiten Regie soll die Betriebsleitung über ein Maß von Unabhängigkeit verfügen, das sie in den Stand setzt, die Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung in eigener Verantwortlichkeit zu besorgen. Das erforderliche Maß von Autonomie ist also durch das jeweilige Bedürfnis des Betriebes bestimmt. Das bedeutet die Alleinherrschaft der Betriebsleitung im Bereich der technischen und erwerbswirtschaftlichen Sphäre und darüber hinaus in Angelegenheiten, die sich zu kol-

legaler 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 selbständigen Materialeinkauf, soweit er freihändig erfolgen muß (z. B. Kohleneinkauf), die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen in einer betragsmäßig bestimmten Grenze, völlige Unabhängigkeit im Nebenproduktengeschäft, soweit nicht langjährige Bindungen eingegangen werden und Selbstständigkeit im Rahmen des vertragsmäßigen Verkaufes (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 zugesiebenen oder durch besonderen Auftrag des Magistratsdezernenten aufgetragenen Geschäfte unter eigener Verantwortung und unter Beachtung der Beschlüsse der Licht- und Wasserkommission, des Magistrats 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 Bereitstellung von Elektrizität, Gas und Wasser 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 RM. nicht übersteigt;
- d) die Einstellung und Entlassung der Arbeiter unter Beachtung der bestehenden Bestimmungen;
- e) die Bearbeitung aller grundsätzlichen Angelegenheiten betr. den Absatz von Gas, Wasser und Elektrizität;

- f) den Verkauf von Altmaterialien und ähnlichen Gegenständen, deren Veräußerung im Betriebsinteresse liegt;
- g) die Auffstellung des Etatentwurfs und des Verwaltungsberichts nebst Bilanz über die Ergebnisse des abgelaufenen Geschäftsjahres.

§ 4.

Der Direktor hat die Zustimmung des Dezernenten einzuholen:

- a) bei denjenigen Angelegenheiten, die der Dezernent durch einen Vermerk 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 grundsätzlicher Bedeutung.

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

§ 6.

Der Direktor ist berechtigt, innerhalb der Grenzen dieser Geschäftsanweisung die Stadt zu vertreten.

§ 7.

Der Direktor ist befugt, die im Bereich der Licht- und Wasserwerke verfassungsmäßig genehmigten Ausgaben vorläufig anzubießen.“

Darüber hinaus obliegt der Direktion die Vorbereitung der Entscheidung der höheren Instanzen, denen der Direktor teils mit beschließender (Kommission), teils mit beratender Stimme (Magistrat) angehört. Damit ist der Werksleiter auf dem eigentlichen Betriebsgebiete und in der Sphäre, in der allein für die unmittelbare Auswirkung wirtschaftlichen Führertalentes Raum ist, mit einer Unabhängigkeit ausgestattet, die der des Vorstandes 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 mitspielen, daß vor allem die technische Betriebsleitung ihre Tätigkeit — Erfahrungen 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 Kosten sparsamer Betriebsführung mit beeinflussen läßt.

Sicherlich ist der rechtliche Unterbau der Position des Regiedirektors in der Regel nicht übermäßig stark, dafür sollte ein Ausgleich in seiner fachlichen 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 Ausgleich dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen.

Wenn trotzdem das Regiesystem von dem Leiter so sehr als Fessel empfunden wird, daß vielerorts vornehmlich seine persönlichen Emanzipationsbestrebungen den Vergeellschaftungsprozeß entscheidend gefördert haben, so liegen auch dafür die tieferen Gründe nicht in der Organisationsform und ihren Hemmnissen, die einen genügend selbstsicheren Direktor den parlamentarischen Hürdenlauf nicht scheuen lassen, als immer wieder darin, daß der Leiter nach seiner pflichtgemäßen Einstellung erwerbswirtschaftlich vorgeht und in den allgemein kommunalpolitischen Interessen nur störende Einflüsse zu sehen vermag, die dazu geeignet sind, das Betriebsergebnis, für das er nach anderen Gesichtspunkten verantwortlich ist, zu beeinträchtigen. Es ist kein Zweifel, daß die Zwiespältigkeit der Zielsetzung des Kommunalbetriebes und der Mangel an Gereadlinigkeit gerade der allgemeinen kommunalpolitischen Tendenzen, wie sie in der Versorgungswirtschaft verfolgt werden, an die Anpassungsfähigkeit des Betriebsleiters starke Ansprüche stellen und daß umgekehrt der Erfolg angesichts der vielfachen Interessenüberschneidung in hohem Maße von der Persönlichkeit des Leiters abhängig ist.

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 dadurch leidet, daß der Direktor von der Verantwortung für die ihm unterstellten Betriebsangehörigen frei wird, bedenklicher ist, daß er

auf diesem Wege das Personal niemals völlig in die Hand bekommt. Die Verhältnisse 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 Symbol minderen Sachverständnisses. Daran ist richtig, daß die Position des Werkleiters jedenfalls um so unangreifbarer sein wird, je mehr er sich auf das Gebiet seiner unbestrittenen fachlichen Kompetenz beschränkt und Grenzstreitigkeiten meidet, bei denen er nach dem verfassungsmäßigen Kräfteverhältnis unterliegen muß.

Auf der aus zwei Magistratsmitgliedern, fünf Stadtverordneten und dem Werksdirektor bestehenden, mit der Verwaltung der Betriebe betrauten Werkskommission und ihren zur selbständigen Erledigung besonders diskret zu behandelnder Geschäfte (Einkauf) bestellten noch kleineren (dreiköpfigen) Ausschüssen liegt ähnlich dem Aufsichtsrat der Gesellschaft das Schwergewicht der Betriebsführung. Die Grundlage ihrer Tätigkeit ist eine weitgehende Haushaltsvollmacht, die ihr unter eigener Verantwortlichkeit die Bewirtschaftung der Ausgabenseite des Etats mit Ausnahme der extraordinären (Anleihe-)Aufwendungen überläßt. Sie verfügt nicht nur über Mittel für etatmäßig vorgesehene Verwendung, sondern (meist zusammen mit dem Magistrat) auch über die aus normalen Abschreibungen und besonderen Rücklagen geschaffenen 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 schärfste finanzielle Disposition in der Gesamtverwaltung erforderlich ist, scheint eher eine vorübergehende Einschränkung der Kommissionszuständigkeit vertretbar in der Richtung, daß ihre Selbstständigkeit auf den sich durch den laufenden Betrieb ergebenden Zwangsaufwand beschränkt würde.

Soweit die Kommissionsvollmacht in Ergänzung der Befugnisse der Direktion (Auftrag und Lieferungsvergebung, Genehmigung von — regelwidrigen — Lieferverträgen usw.) Entscheidungen der laufenden Betriebsführung umfaßt, ist für den Erfolg ihrer Tätigkeit wesentlich die grundsätzliche 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 Parlamentsdiskussion über alle Schattierungen zur stillen Sachberatung verändert, es ist vor allem die Konkretheit und Nüchternheit des Gegenstandes und der grausam registrierte Mißerfolg oder Erfolg, der diese Werkskommisionen zu einer für den Politiker überraschend sachlichen Einstellung zwingt. Das Gefühl besonders sichtbarer Verantwortung und das Bewußtsein einer gewissen, aus der laufenden Befassung mit den Werksangelegenheiten entspringenden sachlichen Überlegenheit gegenüber den nur gelegentlich angerufenen übrigen Instanzen pflegt in diesen Betriebskommisionen ein so starkes Eigenleben zu entwickeln, daß gerade gegen eine Übersteigerung solchen Kommissionsegoismus, der bei Betriebskommisionen stark erwerbswirtschaftlich auf die Erzielung möglichst günstiger Abschlüsse abgestellt ist, vielfach Widerstände eingeschaltet werden müssen. Wie sehr die Beschäftigung in der Leitung öffentlicher Unternehmungen den Stadtparlamentarier von seinem beschworenen Wahlprogramm abzulocken 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 Werkskommision betriebliche und allgemein kommunale Aufgaben vereinen, so weist die Rolle des Dezernenten, wenn er auch, seinen persönlichen Vollmachten entsprechend, zu den Betriebsinstanzen zu rechnen ist, bereits stark zu den Organen des öffentlichen Interesses hinüber. Als dem Magistratsvertreter obliegt ihm die Betriebsaufsicht wesentlich im Sinne der allgemein kommunalpolitischen Interessenwahrung. Er ist der Verbindungsmann zwischen den eigentlichen Betriebsinstanzen, wozu nach ihrer sachlichen Neigung auch die Fachkommision gehört, und den Organen der politischen Verwaltung, die einen Teil ihrer Überwachungsfunktionen auf ihn übertragen haben. Dazu ist er der parlamentarisch verantwortliche Vertreter der Werke gegenüber den städtischen Instanzen. Es liegt im Wesen seiner Stellung, daß eine aufzählende Wiedergabe seiner Aufgaben unmöglich ist. Die Weitläufigkeit 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 Betriebsleitung. 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 Kreis 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 Einsicht davon, daß Betriebswirtschaft auch innerhalb der Kommunalverwaltung ein Ding an sich ist, dessen vollkommene Beherrschung eine dauernde Beschäftigung damit voraussetzt, 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 Hause eines Ratsmitgliedes und das der Ausstattung der Gelderheber mit einer sie als Amtsperson kennzeichnenden Dienstmücke, sind in der Tat seit einigen Jahren durch die Sorge um Wichtigeres, nicht zuletzt die Frage der Rettung der Gemeindewirtschaft überhaupt, verdrängt.

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

Vollmacht zur Verwendung der ordinären wie zur Aufnahme von Anleihemitteln, soweit das außerordentliche Jahresprogramm, was im allgemeinen möglich ist, spruchreif vorgelegt werden kann. Eine Nachlese durch Beschlüsse während des Jahres ist nur für unvorhergesehene Fälle notwendig, deren Erledigung aber gerade wegen ihres Zufall- oder Unfallcharakters keine Schwierigkeiten macht. Da der gesamte Betriebsaufwand im allgemeinen willkürlicher Beeinflussung entzogen ist, konzentriert sich das Interesse vornehmlich auf die Disposition über den Rohüberschuß und die über Abschreibungs- und Fondspolitik erfolgende endgültige Gewinngestaltung sowie ihr immer stärker werden des Fundament, die Tarifpolitik. Dies begreiflicherweise um so mehr, als sich heute in der Ausschöpfung dieser Einnahmequelle bei dem Mangel anderer frei zu handhabender Steuerarten die selbstverantwortliche 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 Stadtverordneten vorbehalten bleiben. Sicherlich hat dabei im Einzelfalle die Notwendigkeit des Aufgebotes der letzten parlamentarischen Instanz einen vorteilhaften Entschluß nicht oder nicht rechtzeitig zur Reife kommen lassen. Aber kaum weniger oft hat dieselbe zermürbende Umständlichkeit 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 laufend notwendige Abstimmung und Abwägung jeglicher Einzelhandlung nach ihrer erwerbswirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Seite hervorgerufen. Die Zweiteilung der Aufgabe findet ihren Ausdruck in der Zweiteilung der bestimmenden Organe. Die Funktion eines solchen notwendigerweise komplizierten Organismus hängt davon ab, wie die auf ihre fachliche Überlegenheit gestützte Betriebsleitung 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 Betriebsangelegenheiten voraus, ist also letzten Endes ganz ohne Rücksicht auf Form und Schema Frage der Persönlichkeit.

2. Die Regie in Abhängigkeit von anderen gemeindlichen Einrichtungen.

Die vertikale Abhängigkeit des Regiebetriebes von der Stufenleiter seiner Aufsichtsorgane wird geschnitten durch eine horizontale Bindung an gemeindliche Dienststellen, denen gewisse Einzelgebiete zur zentralen Verwaltung 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 Verwaltungsschema zeitweilig dem besonderen Betriebsbedürfnis mit der ganzen Hartnäckigkeit bürokratischen Unverständes gegenüberstellt.

Insofern das Kassen- und Rechnungswesen der Stadt die Werke auf eine Verrechnungsstelle verweist, während die Hauptkasse die Rolle einer Bank gegenüber den Werken übernimmt, ist diese Zentralisierung der Kassenbestände und Kassenaufgaben vom Standpunkte der Werke so unbedenklich, wie sie vom Standpunkte der Stadt zeitweise unentbehrlich ist.

Die kaufmännische Buchführung an Stelle oder neben der kameralistischen, auch eines der über Gebühr gepriesenen formalen Heilmittel einer angeblich unwirtschaftlichen Regie, kann bei der technisch-wirtschaftlichen Besonderheit der Versorgungsbetriebe nicht die fundamentale 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 Behelfen (z. B. GWF-System) weitgehend ersetzbar. Hier genügt die Feststellung, daß, wie das Beispiel vieler Städte beweist, die Regieform ihrer Einführung nicht entgegensteht.

Schwierigkeiten und Fehler in der Personalpolitik sind unvermeidlich bei einer schematischen Übertragung der Grundsätze der Verwaltung auf die Betriebe. Dabei ist anzuerkennen, daß die Kommunalbeamtenchaft besonders in ihren jüngeren Jahrgängen mit der Ausweitung des kommunalen Tätigkeitsbereiches gerade nach der wirtschaftlichen Seite hin vielfach eine bewundernswerte Anpassungsfähigkeit an wirtschaftliche und betriebsmäßige Aufgaben gezeigt hat, daß auch der verwaltungsmäßige Einschlag im Versorgungsbetriebe eine teilweise Durchsetzung des Personals mit Beamten erträglich, an

manchen Stellen (z. B. Kasse) sogar zweckmäßig erscheinen lässt. Wohl sind Anfänge einer Erkenntnis der besonderen Bedürfnisse der Betriebe vorhanden in der theoretischen Trennung der Hoheits- von den Betriebsverwaltungen, allerdings ohne daß diese Grundsatzgesetzgebung über das platonische Bekennen hinaus zu radikaler Änderung des seitherigen Zustandes geführt hätte. Es ist wesentlich, daß die Gewinnung qualifizierten Personals, wie es vielfach auch von der Privatwirtschaft bezogen wird, nicht mehr an einem starren Besoldungsschema zu scheitern braucht, und daß sich über die Form des Privatdienstvertrages alle denkbaren Sicherungen einbauen lassen, die das Beamtenverhältnis besonders für leitende Betriebsstellen weniger geeignet erscheinen lassen. Unheilvoll für die Erzielung einer Hochleistung des Personals bleibt aber die Einordnung der Werke in das bürokratische Verwaltungsbereich infofern, als sie beispielsweise wie jede andere städtische Dienststelle ständig unter dem Versetzungsspiel leiden, wie es Beamtenausbildung und Beförderung im Rahmen eines festliegenden Gehalts- und Stellenplanes zur Folge haben. Nur eine völlige Ausschaltung aus diesem Ringelreihen, die ihm einen festen Bestand eingearbeiteten Personals und eine Ergänzung nach Eignung statt nach Reihenfolge ermöglicht, kann eine zweckentsprechende personelle Ausrüstung des Betriebes erreichen lassen. Dazu gehört aber die Erkenntnis, daß der Wirtschaftsbetrieb an jeder Stelle speziell qualifiziertes Personal erfordert im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung, wo in gewissem Umfange und an mancher Stelle die Leistung durch die Würde des Dienstalters ersehnt 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 zuspielt.

Die äußere Einordnung des Regiebetriebes in das stadtverfassungsmäßige 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 Zusammenreihung und Häufung für die Bewertung der Regieform von Bedeutung sind. So wird die angeblich naturnotwendige Schwerfälligkeit der Regie hergeleitet aus einer Reihe dafür typischer Erscheinungen, als deren fehlerhafteste die Etatbindung bezeichnet wird.

Auch diese Vorstellung frant an einer pragis fremden Überschätzung der Formalien. Der Betriebsetat, mag er noch so detailliert nach dem

Muster der Verwaltungsetats aufgemacht und dem allgemeinen Haushalt einverlebt sein, kann, soweit in seinen Zahlen der laufende Betrieb zum Ausdruck kommt, immer nur den Charakter einer unverbindlichen Vorschau auf das kommende Geschäftsjahr haben. Anders selbstverständlich und mit verbindlichem Zwange, soweit willkürlich bestimmbarer Aufgabenbereich, wie z. B. der Ausbau der Straßenbeleuchtung, 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 feststeht. Aber in diesen Fällen, beispielsweise Aufnahme einer aktiven oder passiven Fernversorgung, handelt es sich so sehr um grundätzliche Fragen und so bedeutsame Finanzoperationen, daß ihre Erledigung ohnedies kaum im Rahmen einer Statberatung erfolgen 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, ausscheidet. Aber ganz unabhängig von dem formalen Statgebaren 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 (Vorlauf) bedingte Überschreitung der Kohlenposition verantwortlich oder die Wornahme betriebsnotwendiger Arbeiten von der vorherigen etatmäßigen Mittelbereitstellung abhängig machen wollen.

Trotz dieser in den Hauptposten mangelnden Bindung des Betriebsbudgets ist es natürlich für die Gemeindeverwaltung in seiner voraussichtlichen Schätzung des Betriebsertrages unentbehrliche Unterlage für die im übrigen durch Steuern (andere Steuern!) notwendige Haushaltabgleichung. Und es ist gleichermaßen unentbehrlich als finanzieller Betriebsplan für die Werke selbst, insofern es die künftige Geschäftsentwicklung voraus kalkuliert und rechtzeitig die auf eine bestimmte Überschüssewirtschaftung zielenden Dispositionen zur Entscheidung stellt.

Es ist übrigens bezeichnend und für den betrieblichen Wert solcher die Zukunftsentwicklung abschätzender und in einen Wirtschaftsplänen umsetzender Vorschau entscheidend, daß die „Budgetkontrolle“ — auch ein Zeichen der fortschreitenden Entpersönlichung der Privatwirtschaft — 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 Selbsthilfe oder Maßnahmen der öffentlichen Hand Risikoeinschränkung und größere Stabilität auch in dem Unternehmen der freien Wirtschaft erzielen läßt.

Die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten, denen der Regiebetrieb ausgesetzt 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 Statgenehmigung 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 einhergehende völlig entfesselte Staatsaufsicht sich 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 stadtparlamentarischen Organe in internen Betriebsangelegenheiten zu weiser Selbstbeschränkung veranlaßt, denen eine gewisse Verbundenheit mit dem Betriebe immerhin nicht abgesprochen werden kann, so trüfen alle diese Bedenken auf eine derart voraussetzungslose Bevormundung durch die staatliche Bürokratie in weit verstärktem Maße zu. Dies um so mehr, wenn solche Einmischung des Beigeschmacks einer gemeindewirtschaftsfeindlichen Tendenz nicht entbehrt. Hier enthüllt sich nebenbei die Zwiespältigkeit der „Wirtschaft“. Während sie auf der einen Seite die Entkommunalisierung propagiert zur Beseitigung bürokratischer Betriebshemmungen, ist sie es gerade, die gegen den Kommunalbetrieb die Staatsaufsicht und mit ihr eine Bürokratie in höherer Potenz zu Hilfe ruft.

Dass die Kreditwirtschaft des Regiebetriebes zeitweise durch das Anleihegenehmigungsverfahren gegenüber dem vergeselllichteten Kom-

munalunternehmen stark benachteiligt war, bedeutet eine Sonderbehandlung mit der allzu durchsichtigen Tendenz, ihn zur Vergeellschaftung 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 Organisationsfehler dieser Zwangswirtschaft auf dem Gebiete des öffentlichen Kredits, daß solche unterschiedliche und zu vielgestaltiger Umgehung herausfordernde Behandlung überhaupt möglich war. Und es waren deshalb alles andere als der Regie immanente Schwächen, wenn die Zufälligkeit solcher Gesetzgebung vielfach aus rein finanziellen Tageserwägungen heraus zu Gesellschaftsgründungen führte. Es wären erfreuliche Aussichten für die auch in der städtischen Versorgungswirtschaft notwendige Stetigkeit der Betriebsführung, wenn sie ihre Organisationsform mit jeder Notverordnung wechseln müßte.

Im allgemeinen ist der Kommunalcredit 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 Kommunalcredit, dem sie wesentliche Sicherheiten entzieht, selbstverständlich schwächen. Wie gering auch tatsächlich der Kapitalmarkt die äußere Vergeellschaftung bewertet, ergibt sich daraus, daß in der Regel die zusätzliche Bürgschaft der politischen Gemeinde und umgekehrt gefordert wird.

3. Einzelfragen.

Neben dem Ruf 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 Zusammensetzung. Die beliebte Unterscheidung zwischen Wirtschaft und Politik als betriebsleitenden Motiven ist aber heute weniger zutreffend denn je, wo beide nur auf verschiedenen Ebenen wirkende Mittel derselben Interessenvertretung darstellen.

Dabei soll nicht verkannt werden, daß sich unter dem Schlagwort der Politisierung ernsthafte öffentliche Erziehungsprobleme verbreiteten. Es ist bezeichnend, daß sie entdeckt wurde in den Ländern des Drei-

Klassenwahlrechts, wo eine plötzliche radikale Wahlrechtsreform jahrhundertealte kommunale Machtprivilegien beseitigte und eine traditionslose und praktischer Erfahrung 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 Erfahrungsausgleich der verschiedenen an der Gemeindeverwaltung beteiligten politischen Richtungen seit langem erfolgt 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 Prüfung der Rolle der Politik in der Gemeinde und Gemeindewirtschaft ergibt eines zweifellos: Es wird viel mehr Politik in 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 öffentliche Resonanz, die Voraussetzung jeglichen Politisierens ist, vorhanden wäre, eine politische Orientierung der einzelnen Entscheidungen einfach undenkbar ist. Soweit mit dem Vorwurf der Politisierung aber ein sich durch die wesentlich (nicht notwendig, denn es können bürgerliche Sachverständige — selbstverständlich politisch genau so abgestempelte — Mitglieder zugezogen werden) parlamentarische Rekrutierung der Kommissionsmitglieder ergebendes Manko im Sachverständnis gerügt wird, beruht auch dies, wie so vieles andere, auf einer tiefgehenden Unkenntnis der tatsächlichen Verhältnisse. Es ist das selbstverständliche Interesse der Fraktionen, sich durch Sachverständige aus ihren Reihen, sei es technische, sei es kaufmännische, sei es allgemein kommunalpolitische, vertreten zu lassen. Das führt automatisch zur Heranziehung der beiderseitigen Wirtschaftsführer, und zwar — entsprechend der Verbeamtung der Wirtschaft — des Syndikus und des Gewerkschaftsvertreters, so daß allerhöchstens der Konsument als Nächstbeteiligter Gefahr läuft, mangelhaft vertreten zu sein.

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 unterworfen 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 festgestellt werden, daß kaum etwas beständiger ist als das parlamentarische Mandat.

Die verfassungsmäßige Rolle des politischen Elements 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 Vorwurf der Politisierung der kommunalen Betriebswirtschaft insofern fehl, als er übersieht, daß diese ihre kommunale Bedeutung letzten Endes erst in ihrer Auswirkung auf das Gemeintwesen 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 Organisationsform braucht an sich keinen Unterschied in der politischen Vertretung der öffentlichen Interessen zu bedeuten, sie bedeutet aber stets eine Verschiebung der Verantwortlichkeit von der öffentlich-rechtlichen Instanz zu irgendwelchen Gremien, 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 verpflanzt, ist um so bedenklicher, als gerade heute die Betriebe Kernstück kommunaler Politik geworden sind. Von diesem Gesichtspunkte gesehen, ist es eine der unerfreulichsten Erscheinungen der Kommunalgeschichte, wenn es mancherorts geradezu die Scheu vor der Tarif erhöhung, also eine Flucht vor der öffentlichen Verantwortung war, die Vergesellschaftungen begünstigte.

Hier liegt auch der Grund, warum der Zug zur formellen Herausnahme aus der unmittelbaren Einflussphäre der politischen Gemeindeinstanzen unzweifelhaft 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 Verantwortlichkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen, deren eine der schwerwiegende Konstruktionsfehler auch der Magistratsverfassung ist. Diese wirkt insofern korrumptierend, als sie der einen Seite des Hauses ein unehrliches Agitationspiel ermöglicht in der Erwartung, daß die andere Seite schon für eine sachentsprechende Lösung sorge. Solch gegenseitige Zuschiebung der Verantwortung ist bei der Trennung der Zuständigkeit unausbleiblich.

Schließlich liegt es nur an der größeren „Publizität“, die den Regiebetrieb wohltuend von dem privaten Unternehmen unterscheidet, daß vereinzelte Fehlgriffe kommunaler Wirtschaft in dem Maße, wie es geschehen, zum Angriffe gegen die öffentliche Hand ausgebeutet werden könnten. Nicht nur, daß ihre Geschäftsberichte einen Einblick in die Betriebsgrundlagen bis zur Entschleierung der Selbstkosten geben, während die privaten Geschäftsausweise hinter einem großen Wortaufgebot wirtschaftskritischer Essays die Dürftigkeit ihrer ziffernmäßigen Bekenntnisse zu verstecken pflegen. Mehr noch ergibt sich die stärkere Publizität des Regiebetriebes von selbst aus seiner Eingliederung in den öffentlichen Verwaltungsbetrieb, der ihn in seinen einzelnen Äußerungen in hohem Maße der Kritik der Allgemeinheit unterstellt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß andererseits gerade wieder aus diesem Grunde Bedenken gegen die Regieform erhoben werden in der Richtung, daß die erforderliche Geheimhaltung der Geschäftsgeheimnisse nicht gewährleistet sei. Der Kreis dieser Geschäfte ist jedoch praktisch so eng, daß die Sicherung der Diskretion durch ihre Übertragung auf den Betriebsleiter oder einen Ausschnitt aus der Werkskommission, wie er in Kiel in der Bestellung eines dreiköpfigen Unterausschusses zur Entscheidung solcher schutzbedürftiger Geschäfte (zur Hauptache 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 Konkurrenz geschaffen werden müsse. Weder besteht ein solcher Wettbewerb in wesentlichem Umfange, noch würde bei der Verschiedenheit der Ziel-

sezung eine Vergleichbarkeit ermöglicht. Aber auch die Abwehr der Städte 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 genutzt, weil sie den Anschein aufkommen ließ, als sei die Wirtschaftlichkeit der Werke bedroht; tatsächlich führte eine Besteuerung lediglich zu einer Minderung des die private Rente übersteigenden Steuerertrags.

Ist ein starker erwerbswirtschaftlicher Einschlag in der heutigen Versorgungswirtschaft unleugbar, dann ist Gleichheit der Steuerlage einfache Konsequenz der auch von der öffentlichen Wirtschaft sonst erhobenen Forderung, den Kommunalbetrieb unter den formalen und sachlichen Bedingungen des Privatbetriebes wirtschaften zu lassen. Insofern diese Parallele zutrifft, ist auch die Besteuerung am Platze. Die dabei unvermeidliche Überschüfminderung würde den gemeindlichen Finanzbedarf zu anderen Steuerarten abdrängen, oder falls nur der Weg einer tariflichen Deckung übrigbleibe, würde die weitere Tarif erhöhung vielleicht einmal zu klarer Herausbildung angemessener Steuerregeln führen. Denn nicht, daß die Tarife Steueranteile enthalten, ist zu beanstanden, sondern daß diese infolge ihrer Verquiclung mit preisähnlichen Größen in ihrem Ausmaße nicht erkennbar sind und eine Ausbalancierung im Rahmen des gesamten Steuerbuketts der Gemeinde deshalb unterbleibt.

4. Die Regie im Verhältnis zu anderen Organisationsformen.

Die Sinnwidrigkeit einer Privatisierung der an den Versorgungsbetrieb anknüpfenden öffentlich-rechtlichen Steuergesetzgebung müßte für sich allein ausreichen, eine Vergesellschaftung zu verhindern selbst dann, wenn alles, was als organisationsmäßiger Vorzug 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 verschiedenen Maß von Selbständigkeit, bis hinab zur Scheingesellschaft, ausgestattet. Aber auch dort, wo solche rechtliche Unterordnung nicht formuliert ist, ergibt sie sich häufig aus dem tatsächlichen Abhängigkeitsverhältnis der im Vorstand oder Aufsichtsrat tätigen, teilweise im Beamtenverhältnis stehenden Persönlichkeiten von dem Stadtvorstande. Tatsächlich pflegt der Gesellschaftsvorstand, besonders in kri-

tischen Seiten, der bürokratischen Beeinflussung durch die Gemeinde genau so ausgefeilt zu sein wie irgendeine städtische Dienststelle.

Ebenso hat das bestimmende Gesellschaftsorgan, der Aufsichtsrat, vor der Fachkommission nur den Namen und die formale Unabhängigkeit voraus. Schon in seiner Zusammensetzung unterscheidet er sich in nichts von dieser Kommission. Sind die üblichen Vorbehalte zugunsten der Stadtverwaltung gemacht, so ist auch sein Wirkungsbereich nicht weiter gezogen. Bleibt mithin nichts, als daß an Stelle der parlamentarischen Verantwortlichkeit die privatrechtliche Haftung des Aufsichtsrats 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, beweisen zudem, daß es den Städten am allerwenigsten darum zu tun war, organisatorische Verbesserungen 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 Betriebsform abspielt. Vielmehr waren es regelmäßig außerbetriebliche Momente, Umgehung der Anleihehemmungen, Erleichterung und Vorbereitung überlokaler Zusammenschlüsse durch Aktienaustausch oder einseitige Beteiligung u. ä., die die Bergesellschaft als erzwungene Verlegenheitslösung 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 Wirtschaftsergebnis meist weniger erhofft von einer tatsächlich überlegenen Betriebsorganisation als von psychologischen Auswirkungen der neuen Firmierung.

In diesem Sinne bezweckt beispielsweise die Bergesellschaft die Verpfanzung öffentlicher Tätigkeit in die Sphäre des Privatrechts, um der parlamentarisch recht unbequemen Tarifpolitik das Odium der Willkür einer Steuergesetzgebung zu nehmen und sie im Rahmen der Privatgesellschaft als betrieblich gerechtfertigt 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 festen Abgabe be-

lastet, die sie unter allen Umständen, notfalls auf dem Wege der Tarif erhöhung, nicht zu „erwirtschaften“, sondern „aufzubringen“ hat.

Von ähnlichen psychologischen Erwägungen wie dieser Versuch, die Tarifpolitik aus dem Trommelfeuer der öffentlichen Steuerdiskussion herauszuziehen dadurch, daß man ihr künftlich das Aussehen privatwirtschaftlicher Preispolitik gibt, geht die richtige Spekulation aus, daß die Anforderungen der Bürgerschaft an die Versorgungsbetriebe (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 Organisationsform bereits zum Ausdruck bringt, daß sich mit ihr nur in privatgeschäftlicher Form verkehren läßt.

In dieser Etablierung außerhalb der Gemeindeverwaltung liegt trotz aller Bindung an die oberste Zwecksetzung durch die Gemeindeorgane die Gefahr einer inneren Emanzipation vom Versorgungsprinzip. Bildet sich folch intensiviertes Eigenleben schon in der die Regie verwaltenden Kommission, so muß die Bergesellschaftung einen die Einheit der kommunalen Verwaltung störenden Betriebsegoismus erst recht heranzüchten. Besonders in den finanziellen Dispositionen ist zu befürchten, daß der Versorgungsbetrieb aus einer gewissen Unbekümmertheit um das Gesamtschicksal der Gemeinde heraus im Bewußtsein seiner Überrentabilität sich eine Investitions- und Rücklagenpolitik leistet, die zwar von seinem isolierten Werksstandpunkte aus zweckmäßig erscheint, trotzdem aber häufig der Gesamtrichtung der kommunalen Finanzpolitik zuwiderläuft.

Bergesellschaftung ist deshalb stets Ausdruck veränderter Problemstellung hinsichtlich der Zielseitung der Versorgungsbetriebe in der Richtung zu stärkerer Betonung der ertragswirtschaftlichen Motive. Soweit diese Tendenzen nicht schon der Gesellschaftsgründung zugrunde lagen, sind sie unausbleibliche Folge der Herauslösung aus dem System der allgemeinen gemeinnützig orientierten Verwaltung.

Nichts anderes als eine weitere Etappe in dem Rückbildungsprozeß der Gemeinwirtschaft bedeutet der gemischtwirtschaftliche Betrieb. Er bot gegenüber dem Konzessionsverfahren wesentliche Vorteile und hatte in einer Zeit, in der die öffentliche Hand hinreichender betrieblicher Erfahrung ermangelte, als Übergangsstufe von der privaten zur öffentlichen Wirtschaft seine technische Berechtigung. Die Verbindung mit dem Privatkapital 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 Kaufpreises als der Rente willen. Oder wenn auch Steigerung des Gewinns gleichzeitig das Ziel ist, dann wird diese weniger erwartet von einer höheren betrieblichen Qualität der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als davon, daß das gemeinwirtschaftliche Prinzip in dieser Betriebsform 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 finanziellen Zwang zustande kommt und sowohl im Zeichen der Ausdehnung der Kommunalwirtschaft wie ihrer rückläufigen Bewegung seitens beider Beteiligten als Übergangsstadium gedacht ist. Sie braucht daher als Organisationsform 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 Typenanalytiker 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 lediglich organisatorischem Reformstreben entsprang, kommt in der durch Ortsratzung (Verwaltungsordnung) begründeten Verselbständigung der Wirtschaftsbetriebe zum Ausdruck. Es ist schon früher erwähnt, daß der „befreite“, „veredelte“ oder „autonome Regiebetrieb“, wie er zuletzt von Mülert (Städtetag Sevilla) als die zweckmäßigste Form kommunaler Betriebswirtschaft vertreten wurde, gegenüber einer verständigen Übung der Regie keine sachliche Fortentwicklung, sondern lediglich die formale Kennzeichnung und äußerliche Legalisierung eines bestehenden Zustandes bedeutet, ebenso wie der Entwurf einer preußischen 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 Frei-

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

Eine Bewertung der einzelnen Unternehmungsformen ist nur in der Relativität der besonderen technisch-wirtschaftlichen Betriebsbedingungen in ihrer zeitlichen und örtlichen Ausprägung möglich. Die Regie beherrscht heute noch die Wasser- und Gaswirtschaft. Auf der Elektrizitätsseite hat das Bedürfnis nach einer leichteren Einschaltung in größere Produktionsverbände häufiger zu Bergesellschaftungen geführt. Sonst ist es die Verschiedenheit der mehr gemein- oder erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung, die mit dem Inhalt des Unternehmens seine zweckmäßige Form bestimmt. Über diese Fälle sachlich begründeter Formgebung hinaus hat die steigende Verflechtung der gemeindlichen in die Gesamtwirtschaft in Konsequenz der Annäherung der Betriebsmethoden vielfach aus kaum mehr als Modeerwägungen die Anpassung an private Organisationsformen gefördert.

Die beiden Wirtschaftstendenzen aber kreuzen sich weniger innerhalb des Betriebes und seiner Führung an sich, als bei der vorwiegend genommenen (Etat) oder nachträglichen Disposition über das Betriebsergebnis. Das Schwergewicht der Aufgaben der Versorgungsbetriebe hat sich bei richtiger Betrachtung nicht nach der privatwirtschaftlichen, sondern der gemeinwirtschaftlichen Seite verlagert. Nur das reine Verwaltungsunternehmen läßt eine zweckmäßige Leitung und Verfolgung der doppelten Aufgabe der Versorgungswirtschaft zu, da es unter aussgleichender Oberaufsicht der Stadtvertretung ein klares Gegenspiel der erwerbswirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich orientierten Organe ermöglicht.

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

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

V. Grenzen der reinen Verwaltungsunternehmung.

Die Rechtfertigung der Regie im Bereich der Versorgungswirtschaft aus ihrem öffentlichen Aufgabenkreis in seinem zeitlich örtlichen Zuschnitt setzt mit solcher sachlicher Bestimmung auch ihre formalen Grenzen. So beschränkt sich das parlamentarisch zu währende allgemeine Interesse auf das eigentliche Verteilungsgeschäft des Haupterzeugnisses, während die Produktion an sich und das an der Peripherie stehende Nebenproduktengeschäft vornehmlich der erwerbswirtschaftlichen Sphäre angehören. Hier ist beispielsweise vom gemeinwirtschaftlichen Standpunkte unbedenklich, das Volksgeschäft beim Gaswerke oder die Abdampfverwertung beim Elektrizitätswerke (Fernheizung) in eigen- oder gemischtgesellschaftlicher Form zu betreiben, worauf betriebswirtschaftlich schon die Abhängigkeit von einem überlokalen und außerordentlich schwankenden Markt hinweist.

Zwangsläufig ist das Bereich des Verwaltungsunternehmens dort begrenzt, wo sich die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit eines Zusammenschlusses 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 Installationsgewerbe oder dem Handel mit elektrischen und Gasgeräten berührt. Gewiß können die Werke im Interesse der Sicherheit der Belieferung und der Steigerung ihres Absatzes auf maßgeblichen Einfluß auf die Installationstätigkeit und neutrale Einrichtungen zeitgemäßer Reklame, wie Beratungsstellen, Ausstellungsräume und unter Umständen auch Geräteterrieb nicht verzichten. Es kann aber im Einzelfalle vorteilhaft sein, diese Tätigkeit, vor allem die Werbung, die von den Werken nur um des indirekten Vorteils willen unternommen wird, im Zusammenwirken mit den beteiligten privaten Unternehmerkreisen durchzuführen. Diese Gemeinschaftsarbeit ist intensiver und reibungsloser als über eine vertragliche Grenzziehung durch das Mittel gemeinsamer Werbe- und Geräteterriebsgesellschaften erzielbar.

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 Selbstständigkeit der einzelnen Glieder voraussetzt. Der Versuch eines Zusammenschlusses auf der Produktionsseite unter möglichster Wahrung der lokalen Verwaltungshoheit der einzelnen Beteiligten ist auf elektrizitätswirtschaftlichem Gebiete in Schleswig-Holstein gemacht worden.

In dem rechtlichen Rahmen eines als G.m.b.H. vorhandenen Großverteilungsunternehmens, das aus den Werken der Städte Kiel, Flensburg 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 von einer gemeinsamen technischen Kommandostelle aus, die mit der zentralen Lastverteilung zeitlich und mengenmäßig die Leistung der einzelnen Werke und Werksteile einsetzt, die drei Werke also als technische Einheit behandelt. Wirtschaftlich entscheidet die Betriebsgemeinschaft in Fragen der Erneuerung und Erweiterung der Werke sowie eines etwaigen Anschlusses an benachbarte Erzeugungsstellen. Wesentlich ist, daß alle diese Maßnahmen, die die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens beeinflussen, durchgeführt werden, ohne daß das sachliche und finanzielle, ja sogar personelle Verfügungsrecht 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 Städetag“. Mitteilungen des Deutschen Städteages. Berlin.
- Die kommunalen Betriebe im Rechnungsjahr 1927/28. Berlin 1930.
- Eisenmenger u. Arnold, Stromtarife der Elektrizitätswerke. München und Berlin 1929.
- Elsas, Städte, Werke, Steuern. 1931.
- Fuchs, Gemeinbetriebe. Jena 1922.
- Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.
- Gittermann, Dr., Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Zürich 1927.
- Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Berlin 1930.
- Köttgen, Arnold, Die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das öffentliche Recht. Tübingen 1928.
- Vindemann, Hugo, Die städtische Regie. Berlin 1907.
- Ludewig, Die Regiebetriebe der Gemeinden. Verlag Springer. 1927.
- Majerczik, Kommunale gewerbliche Unternehmungen als Kampfmittel gegen die finanzielle Notlage der deutschen Städte. Berlin 1919.
- Melchinger, Versorgungsmonopol oder Energiewirtschaft in: Zeitschrift f. Komm.-Wirtschaft 1931, S. 289.
- Most, Das Problem der Kommunalisierung bei Miquaß-Stein, Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. 1919.
- Selbstverwaltung der Wirtschaft. 1927.
- Regiebetriebe der Gemeinden. Berlin 1927.
- Nieß, Kommunale Wirtschaftspflege. Berlin und Leipzig 1924.
- Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Mannheim 1929.
- Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. Vereinigte Kommunalzeitschriften.
-

Die verselbständigte öffentliche Unternehmung. Die städtische Sparkasse.

Von

Bürgermeister a. D. Paul,
Verbandsvorsteher des Sparkassen- und Giroverbandes
für Provinz Sachsen, Thüringen und Anhalt, Magdeburg.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Einleitung	217
II. Die Organisationsform der städtischen Sparkasse .	219
a) Begriff und Rechtsstellung der städtischen Sparkasse	219
b) Gründe für die Wahl der Organisationsform	222
c) Errichtung und Auflösung; Staatsaufsicht	223
d) Organisatorischer Aufbau der städtischen Sparkasse	225
e) Haftungsgrundlagen	229
III. Kurze Beschreibung des Aufgabenkreises der städtischen Sparkasse	231
a) Passivgeschäfte	231
b) Aktivgeschäfte	232
c) Indifferente Geschäfte	234
IV. Wichtige Einflüsse der Organisationsform der städtischen Sparkasse auf ihre Betriebsführung, Geschäftspolitik und Entwicklung	234
a) Betriebsführung und Geschäftspolitik	234
1. Betriebstechnik	234
2. Personal und Personalpolitik	235
3. Geschäftskreis, insbesondere Kreditgewährung an den kommunalen Garantieverband	236
4. Zinspolitik	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) Entwicklung: Konzentration, Expansion, heutiger Stand	260
V. Zusammenfassung	264
Nachwort	267
Literaturverzeichnis	270

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

I. Einleitung.

Seit der Währungsstabilisierung stehen Art und Umfang der Kapitalbildung im Vordergrund des Interesses der öffentlichen und privaten Wirtschaft Deutschlands. Dies war nicht immer so. Vor dem Kriege machte die deutsche Kapitalbildung in den verschiedensten Formen bekanntlich derartige Fortschritte, daß von Kapitalmangel 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 Kapitalvernichtung von außerordentlichem Umfang. Da gleichzeitig fast alle kapitalerfordernden Aufgaben, insbesondere auch solche öffentlichen Charakters, jahrelang zurückgestellt werden mußten, war der Kapitalbedarf nach erfolgter Stabilisierung der Währung derartig angewachsen, daß zu seiner Befriedigung alle in- und ausländischen Quellen erschlossen werden mußten. Die früher vielfach als selbstverständlich betrachtete und öffentlich kaum diskutierte Kapitalsammlung bei den deutschen Sparkassen fand von Jahr zu Jahr mehr Beachtung. Gleichzeitig war eine schnelle Ausbreitung zahlreicher Wettbewerber auf dem Gebiete der Sammlung und Verwaltung von Sparkapital zu verzeichnen. Zweck-Sparkassen, insbesondere Bausparkassen und Kaufsparkassen, traten ins Leben; die Zahl der Fabrik- und Werksparkassen wuchs erheblich an; die privaten Banken, insbesondere die Großbanken, führten unter intensiver Propaganda Sparkonten, Sparbriefe usw. ein. Auch die gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Organisationen gingen mehr und mehr dazu über, eigene Spareinrichtungen ins Leben zu rufen. Trotzdem überragen auch heute noch die kommunalen Sparkassen an Zahl und Geschäftsumfang bei weitem alle Mitbewerber. Angefichts der wachsenden Bedeutung der inländischen Kapitalbildung und der gleichzeitig zunehmenden Vielseitigkeit der Sparmöglichkeiten ist die Frage von erhöhtem Interesse, ob sich das deutsche Sparkassenwesen in seiner repräsentativsten Form, d. h.

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

Zunächst bedarf jedoch der Titel der Monographie noch einiger Erläuterungen. Die städtische Sparkasse ist als Beispiel für eine verselbständigte öffentliche Unternehmung gewählt worden. Um Mißverständnisse auszuschließen, sei darauf hingewiesen, daß die Kennzeichnung der städtischen Sparkasse als verselbständigte öffentliche Unternehmung nicht rechtlich, sondern organisatorisch und verwaltungspolitisch gemeint ist. In dieser Hinsicht ist die städtische Sparkasse, im Gegensatz zur reinen Verwaltungs-Unternehmung, bei der Beschlüffassung und Verwaltung durchweg den allgemeinen Verwaltungsorganen obliegen, stark verselbständigt, da sie, wie im einzelnen noch darzulegen sein wird, aus dem Instanzenzug der allgemeinen Kommunalverwaltung herausgelöst ist und nur in den wichtigsten Entscheidungen und in der Aussicht der Mitwirkung von Organen der allgemeinen Verwaltung bedarf. Vom Rechtsstandpunkt aus gesehen ist dagegen die städtische Sparkasse im allgemeinen — besonders in Preußen — keine selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern eine unselbständige Anstalt ihres Gewährverbandes. Allerdings werden auch kommunale Sparkassen in einigen Ländern (z. B. in Hessen, Baden und Anhalt) als juristisch selbständige Unternehmungen betrieben, ohne daß sie sich deswegen jedoch grundsätzlich von den rechtlich 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 Organisationsform der kommunalen Sparkasse darstellt¹ und weil die städtischen Sparkassen am kommunalen Sparkassenwesen Deutschlands auch weitauß den größten Anteil haben².

¹ Bei Erlass des Sparkassen-Reglements von 1838 bestanden fast nur städtische Sparkassen.

² Nach der neuesten Statistik des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes bestehen in Deutschland: 1198 Stadtsparkassen, 465 Gemeinde-sparkassen, 364 Kreissparkassen, 375 Bezirks- und Amtssparkassen, 538 Girokassen (im Freistaat Sachsen), 182 sonstige öffentliche Sparkassen = insgesamt 3122 kommunale Sparkassen (Hauptstellen).

Auf Vergleiche mit den Verhältnissen bei den anderen preußischen kommunalen Sparkassen (Kreissparkassen, Gemeindesparkassen, Zweckverbandsparkassen usw.) und bei den nichtpreußischen kommunalen Sparkassen wird bewußt verzichtet, zumal alle kommunalen Sparkassen Deutschlands in ihrer Zweckbestimmung übereinstimmen und in ihrer Organisationsform nur unerheblich voneinander abweichen. Allerdings wird es im einzelnen vielfach 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-Mustersatzung vom 26. Juli 1927 zugrunde gelegt ist. Diese Untersuchungsmethode erscheint gerechtfertigt, da die Mustersatzung für alle kommunalen Sparkassen Preußens richtunggebend ist, und da die Einführung einer entsprechenden Mustersatzung auch bei den kommunalen Sparkassen der anderen Länder zum Teil bereits erfolgt ist und zum Teil noch angestrebt wird.

II. Die Organisationsform der städtischen Sparkasse.

a) Begriff und Rechtsstellung der städtischen Sparkasse.

Nach dem Sparkassenreglement vom 12. Dezember 1838 ist die städtische Sparkasse eine Einrichtung, die „hauptsächlich auf das Bedürfnis der ärmeren Klasse berechnet ist, welcher Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll“.

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

„auch die Kapitalanlagen den Interessen der Bevölkerung des Garantieverbandes anzupassen, um das gemeine Wohl zu fördern und insbesondere wiederum diejenigen Kreise wirtschaftlich zu kräftigen, aus denen ihnen Spareinlagen zugeslossen sind und weiterhin zufliessen sollen“³.

³ Meusch, Art. „Sparkassen“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1922.

Seit etwa 1909 sind die Sparkassen allmählich dazu übergegangen, die ihnen gestellten Aufgaben zum Teil in banktechnischer Form durchzuführen, soweit ihnen dies im Interesse ihrer Kundenschaft, 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 von den Sparkassen betreuten Bevölkerungs- und Wirtschaftskreise notwendig.

Heute hat die kommunale Sparkasse satzungsmäßig (Mustersatzung § 1) die Aufgabe, den Sparsinn zu fördern, Spareinlagen und andere Gelder sicher und verzinslich zu verwalten und für die Befriedigung der örtlichen Kreditbedürfnisse Sorge zu tragen.

Die Rechtsform der kommunalen Sparkasse, die im einzelnen noch stark umstritten ist⁴, wird grundsätzlich festgelegt im § 1 der Mustersatzung, wonach die Sparkasse eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ihres Gewährverbandes 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 Einrichtungen zu verstehen, die ein verselbständigte Sondervermögen besitzen und zu deren Verwaltung besondere Organe geschaffen sind, die nicht notwendig mit den auf Grund der Gemeindeverfassungsgesetze bestehenden Organen identisch sind⁵. Notwendige Voraussetzung für den Begriff der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist allerdings, daß sie einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd dient^{5a}.

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

Gemäß Art. 99 des Ausführungsgesetzes zum BGBl. ist das Recht der öffentlichen Sparkassen im allgemeinen Gegenstand der Landesgesetzgebung. Die älteste gesetzliche Grundlage für die preußische Kom-

⁴ Vgl. u. a. Kleiner, „Das Recht der öffentl. Sparkassen“. Berlin 1930.

⁵ Simon, „Das neue Sparkassenrecht“. Berlin 1928. S. 56.

^{5a} Hatzek, „Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts“. 3./4. Auflage. Leipzig 1924. S. 449.

munale Sparkasse bildet das Sparkassenreglement vom 12. Dezember 1838, das heute noch rechtsgültig ist. Formell besitzt es zwar Gesetzeskraft nur in den älteren preußischen Provinzen, tatsächlich findet es auch Anwendung für die öffentlichen Sparkassen der neuen Provinzen. Das Sparkassenreglement gewährt den Garantieverbünden der Sparkassen ein großes Maß freier Selbstbestimmung. Von einer detaillierten Regelung sämtlicher Sparkassenangelegenheiten sieht es ab; es beschränkt sich darauf, einen allgemeinen gesetzlichen 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 Selbstverwaltungskörpern genügenden Spielraum, nähere Bestimmungen durch die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterliegende Satzung zu treffen⁶. Einzelne Bestimmungen des Reglements sind durch die spätere Gesetzgebung bzw. im Verwaltungswege zum Teil modifiziert, ergänzt oder außer Kraft gesetzt worden.

Als weitere wichtige Rechtsgrundlagen sind die zahlreichen Ministerialerlässe anzusehen, ferner aufsichtsbehördliche Verfügungen, die sich mit Angelegenheiten des Sparkassenwesens befassen. Weiter ist von besonderer Wichtigkeit das preußische Gesetz betreffend 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 Sparkasse in Preußen die Mustersatzung vom 26. Juli 1927. Sie ist entstanden in enger Zusammenarbeit der Staatsaufsichtsbehörden mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband und seinen Mitgliedsverbänden. Die Mustersatzung ist nicht zwingend vorgeschrieben, allerdings werden von den Aufsichtsbehörden neue Sätzeungen im allgemeinen nur noch genehmigt, wenn sie grundsätzlich mit der Mustersatzung übereinstimmen. Es steht zu erwarten, daß in absehbarer Zeit für sämtliche kommunalen Sparkassen die Mustersatzung zumindest in ihren grundlegenden Vorschriften maßgeblich ist. Auch Reichstag und

⁶ Knebel-Döberitz, „Das Sparkassenwesen in Preußen“. Berlin 1907. S. 6ff.

Reichsregierung haben sich ausdrücklich für ihre möglichst baldige einheitliche Einführung bei allen Sparkassen ausgesprochen⁷.

Die Mustersatzung enthält alle wichtigen allgemeinen Bestimmungen über die Verfassung und Verwaltung der Sparkasse sowie die Vorschriften über ihre Geschäftszweige, ihre Liquidität und über die Erzielung und Verwendung von Überschüssen.

Von großer Bedeutung, auch in rechtlicher Hinsicht, ist der den städtischen Sparkassen fast durchweg zugesprochene Charakter als mündelsichere Anstalt. Als mündelsicher dürfen sich alle inländischen öffentlichen 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 Nr. 5 B.G.B.). In besonderen Fällen kann die Aufsichtsbehörde einer Sparkasse die Mündelsicherheit auch wieder entziehen.

b) Gründe für die Wahl der Organisationsform.

Die ersten Sparkassen wurden bekanntlich meist von privaten Vereinigungen oder von wohltätigen Stiftungen ins Leben gerufen und betrieben. Erstmals im Jahre 1818 — d. h. in der Zeit des Erstarkens der kommunalen Selbstverwaltung — wurde eine kommunale Sparkasse, und zwar die der Stadt Berlin, gegründet. Dieser ersten 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 Vereinigungen oder Stiftungen für die Errichtung und Unterhaltung von Sparkassen bestanden. Die weitere Gründung der kommunalen Sparkassen ist dann zumeist in der Weise erfolgt, daß entweder die Kommunalverbände aus eigener Initiative oder häufig auch infolge Einflußnahme der staatlichen Aufsichtsbehörden zur Errichtung von Sparkassen schritten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Laufe der Zeit eine Reihe von privaten Sparkassen in kommunale Sparkassen umgewandelt worden ist.

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

⁷ Simon a. a. D., S. 43.

waren neben den sozialpolitischen Gründen auch wirtschaftspolitische und finanzpolitische Motive mitbestimmend. Wirtschaftspolitische Erwägungen wirkten vor allen Dingen mit bei der gegen Mitte des vorigen Jahrhunderts einsetzenden Errichtung von Kreissparkassen, die insbesondere der Förderung der Landwirtschaft durch Vergabe billiger Kredite dienen sollten.

Die günstigen Erfahrungen, die man ganz allgemein auf wirtschaftspolitischem Gebiet mit der Unterhaltung kommunaler Sparkassen gesammelt hatte, und wohl auch die günstigen finanzpolitischen Auswirkungen, haben bei der Ausbreitung des kommunalen Sparkassenwesens später zweifellos stets mehr oder weniger mitgesprochen. Ausschlaggebend 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 Gründungsakten der kommunalen Sparkassen auch im einzelnen belegen.

Im übrigen ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß die öffentliche Betreuung und Verwaltung der Sparkasse besonders deshalb erfolgt, um die Sparkasse und ihre Politik beständig und von den Wechselsfällen des Lebens möglichst unabhängig zu machen⁸.

c) Errichtung und Auflösung; Staatsaufsicht.

Für die Beschlusssfassung über die Errichtung einer städtischen Sparkasse ist das städtische Verwaltungsorgan (Magistrat) in Gemeinschaft mit der städtischen Vertretungskörperschaft (Stadtverordnetenversammlung) nach Maßgabe der Gemeindeverfassungsgesetze zuständig. Die Errichtung bedarf der Genehmigung durch den Oberpräsidenten. Mit Zustimmung des Provinzialrates kann der Oberpräsident die Genehmigung verweigern. Die Genehmigung soll, wie das Sparkassenreglement in Ziff. 3 und 4 vorschreibt, nicht versagt werden, wenn gewährleistet ist, daß a) die Einlagen gehörig sichergestellt werden, b) der Kommunalhaushalt dadurch nicht in Gefahr der Störung und Zerrüttung kommt und c) die Einrichtung selbst hauptsächlich auf das Bedürfnis der ärmeren Klasse, welcher Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, berechnet ist und der Veranlassung zur Ausartung der Anstalten vorgebeugt wird.

⁸ Cremer, „Die Sparkassen als Glieder der öffentlichen Wirtschaft im Dienste der Privatwirtschaft“. In: Berliner Börsenzeitung Nr. 419 vom 8. Sept. 1929.

Für die Festsetzung der Satzung und etwaiger Satzungsänderungen sowie für die Auflösung der Sparkasse sind die gleichen Beschlus- und Genehmigungsinstanzen zuständig. Satzungsänderungen und Auflösung einer Sparkasse gegen den Willen des Garantieverbandes kann der Oberpräsident ebenfalls nur mit Zustimmung des Provinzialrates verfügen. Bei Auflösung der Sparkasse ist das nach Erfüllung sämtlicher Verbindlichkeiten verbleibende Vermögen der Sparkasse mit Genehmigung des Regierungspräsidenten an den Gewährverband zur Verwendung für nicht zu dessen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergezeze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Bestimmungen abzuführen. (Mustersatzung § 39.)

Die Sparkassenaufsicht ist inhaltlich unbeschränkt. Sie obliegt den Kommunalaufsichtsbehörden; für die städtische Sparkasse in Preußen ist in erster Instanz der Regierungspräsident und in zweiter Instanz der Oberpräsident zuständig. Die Oberaufsicht über das Sparkassenwesen obliegt dem Minister des Innern. Nach Maßgabe des Sparkassenreglements (Biff. 19) sind die Aufsichtsbehörden über die allgemeine Kommunalaufsicht hinaus verpflichtet zur fortwährenden besonderen Beaufsichtigung der Sparkassen (Einflussnahme auf Ordnung und Zweckmäßigkeit des Betriebes, Durchführung und Anordnung von Revisionen, Abstellung von Mängeln und Missbräuchen). Die Sparkassenaufsicht beschränkt sich demnach nicht auf die Konzession für die Errichtung der Sparkasse und auf die Genehmigung ihrer Satzung usw., sondern sie umfasst auch die materielle Überwachung des gesamten Geschäftsbetriebes⁹. Die wichtigste Aufsichtsfunktion besteht in den gemäß § 12 der Mustersatzung von der Aufsichtsbehörde selbst oder durch den von ihr beauftragten zuständigen Sparkassenverband unvermutet durchzuführenden fachmännischen Prüfungen. Von besonderer Bedeutung sind in dieser Beziehung die Erlasse des Preußischen Ministers des Innern vom 30. Dezember 1925 und vom 13. Juni 1929, die die eigentliche Grundlage für das heutige Sparkassenrevisionswesen bilden. Die Sparkassenrevisionen werden dadurch von dem Regierungspräsidenten — unbeschadet der vom Sparkassenvorstand bzw. vom Gewährverband angeordneten und durchgeführten Revisionen — in erster Linie dem zuständigen Sparkassenverband übertragen, dessen Revisoren auch

⁹ Simon a. a. D., S. 136.

als Hilfsorgane der Aufsichtsbehörde gelten. Die Aufsichtsbehörde behält sich jedoch die Durchführung eigener Revisionen oder die Beteiligung an den Revisionen der Sparkassenverbände 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 ergreifen, die sie auch gegen Kommunalverbände durchführen können. Insbesondere haben sie das Recht der Zwangsetatisierung, die Möglichkeit der Entziehung der Mündelsicherheit und unter gewissen Voraussetzungen auch das Recht auf Auflösung der Sparkasse¹⁰.

d) Organisatorischer Aufbau der städtischen Sparkasse.

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 Stadtverordnetenversammlung als die Vertretungskörperschaft der Garantiegemeinde;
2. der Magistrat als das allgemeine Verwaltungsorgan der Garantiegemeinde und als das unmittelbare Aufsichtsorgan der Sparkasse;
3. der Sparkassenvorstand als allgemeines und unmittelbares Verwaltungsorgan 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 Sparkassenleiter als unmittelbares Verwaltungsorgan für die ihm übertragenen laufenden Geschäfte¹¹.

¹⁰ Simon a. a. D., S. 136. Nicolai, „Grundriß des Sparkassenwesens“. Breslau 1928. S. 215.

¹¹ Simon a. a. D., S. 114.

Der Aufgabenkreis dieser Organe soll im folgenden unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen der Mustersatzung in großen Zügen umrissen werden.

Die Vertretungskörperschaft des Garantieverbandes der städtischen Sparkasse, d. h. die Stadtverordnetenversammlung, hat insbesondere mitzuwirken bei der Beschlusssfassung über die Errichtung der Sparkasse, über die Festsetzung und über Änderungen der Satzung sowie über die Auflösung der Sparkasse.

Gemäß § 4 der Mustersatzung wählt die Stadtverordnetenversammlung einen Teil der Sparkassenvorstandsmitglieder, wobei zur Voraussetzung gemacht wird, daß die Gewählten zur Stadtverordnetenversammlung des Gewährerverbandes wählbar sind, und daß eine im einzelnen festzusehende Mindestzahl (je nach der Größe der Sparkasse) der Gewählten der Stadtverordnetenversammlung selbst angehört.

Der Stadtverordnetenversammlung obliegt die Festsetzung der Anstellungsbedingungen für die Beamten der Sparkasse¹².

Schließlich ist sie zuständig für die Genehmigung und Entlastung der Jahresrechnung sowie der Gewinn- und Verlustrechnung (Mustersatzung § 13).

Das Verwaltungsorgan des Garantieverbandes der städtischen Sparkasse, d. h. der Magistrat, hat ebenfalls bei der Errichtung und Auflösung der Sparkasse sowie bei der Feststellung und Änderung ihrer Satzung mitzuwirken. Gemäß § 4 der Mustersatzung führt der Magistrat die Aufsicht über die Verwaltung der Sparkasse.

Der Vorsitzende des Magistrats oder ein von ihm beauftragtes Magistratsmitglied ist Vorsitzender des Sparkassenvorstandes. Seine Vertretung obliegt seinem Vertreter im Hauptamt oder einem anderen von ihm beauftragten Mitglied des Magistrats. Der Magistratsvorsitzende kann, auch wenn er nicht Vorsitzender des Sparkassenvorstandes ist, jederzeit den Vorsitz übernehmen. Außer dem Magistratsvorsitzenden oder seinem Stellvertreter müssen mehrere andere von ihm bestimmte Mitglieder des Magistrats dem Sparkassenvorstand angehören. Wenn aus der Mitte des Sparkassenvorstandes ein Kreditausschuß gebildet wird, muß ihm auch der Vorsitzende des Sparkassenvorstandes angehören.

Der Magistrat entscheidet über die Annahme, Anstellung und Ent-

¹² Nicolai a. a. D., S. 38.

lassung der Sparkassenbeamten und -angestellten. Er kann aber seine Befugnisse hinsichtlich der Angestellten auf den Sparkassenvorstand übertragen.

Infolge seiner Aufsichtsbefugnisse kann der Magistrat oder sein Vorsitzender jederzeit Revisionen der Sparkasse anordnen und durchführen.

Der Sparkassenvorstand hat dem Magistrat die geprüfte und festgestellte Jahresrechnung nebst Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung einzureichen. Der Magistrat hat alsdann die Genehmigung und Entlastung durch die Stadtverordnetenversammlung herbeizuführen (Mustersatzung § 13).

Der Sparkassenvorstand führt nach § 4 der Mustersatzung die Verwaltung der städtischen Sparkasse. Er hat die Eigenschaft einer städtischen Deputation, ist als solche dem Magistrat untergeordnet und setzt sich zusammen aus:

dem Vorsitzenden des Magistrats oder einem von ihm beauftragten Magistratsmitgliede als Vorsitzenden; einer individuell (je nach Größe der Sparkasse) festzusetzenden Anzahl von Mitgliedern des Magistrats, die dessen Vorsitzender bestimmt, und einer individuell festzusetzenden Anzahl zu der Stadtverordnetenversammlung des Gewährverbandes wählbaren Angehörigen des Gewährverbandes, die dessen Stadtverordnetenversammlung wählt, und von denen wiederum eine gewisse Anzahl der Stadtverordnetenversammlung selbst angehören muß. Die Vorstandsmitglieder sollen wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde besitzen. Sie können durch übereinstimmenden Beschuß mit Magistrat und Stadtverordnetenversammlung von ihrem Amt entbunden werden¹³.

Der Vorstand ist eine öffentliche Behörde. Er vertritt die Sparkasse gerichtlich und außergerichtlich, beaufsichtigt die laufende Geschäftsführung des Leiters der Sparkasse und erläßt für ihn eine Geschäftsanweisung. Im übrigen beschließt der Vorstand über alle Angelegenheiten, soweit die Satzung nicht ein anderes bestimmt. Von seinen Rechten und Pflichten sind im einzelnen noch hervorzuheben:

- a) Beschußfassung über Einsetzung eines Kreditausschusses aus seiner Mitte;
- b) Beschußfassung über sämtliche Kreditangelegenheiten, daneben kommt in genau begrenztem Umfange eine Kreditgewährung durch

¹³ Simon a. a. D., S. 98.

- den Kreditausschuß oder den Sparkassenleiter gemäß Geschäftsanweisung in Betracht;
- c) Beschlusssfassung über die Aufnahme kurzfristiger Kredite;
 - d) Vornahme ordentlicher und unvermuteter Revisionen der Sparkasse;
 - e) Prüfung und Festsetzung der Jahresrechnung nebst Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung;
 - f) Festsetzung der Zinssätze (im Rahmen der Richtlinien des zuständigen Sparkassenverbandes);
 - g) Beschlusssfassung über Einrichtung von Nebenstellen;
 - h) Beschlusssfassung über die Schaffung von Einrichtungen zur Förderung der Spartenaktivität (Schulsparkassen, Abholverfahren usw.);
 - i) Mitwirkung bei der Annahme, Anstellung und Entlassung von Beamten und Angestellten.

Der Vorstand kann seine Rechte nicht delegieren, soweit nicht die Satzung dies ausdrücklich vorsieht (Sonderbefugnisse des Kreditausschusses; laufende Geschäftsführung des Leiters). Eine Gewinnbeteiligung (Tantiemen usw.) der Vorstandsmitglieder ist unzulässig. Die Vorstandsmitglieder sind zur Umtagsverschwiegenheit über den Geschäftsvorkehr der Sparkasse, insbesondere über deren Schuldner und Gläubiger, satzungsmäßig verpflichtet.

Der Sparkassenvorstand kann die Bewilligung von gedeckten Krediten einem besonderen Ausschuß, dem sogenannten Kreditausschuß, für solche Fälle übertragen, die wegen ihrer besonderen Eilbedürftigkeit nicht bis zur nächsten Vorstandssitzung aufgeschoben werden können.

Der Kreditausschuß besteht aus dem Vorsitzenden des Sparkassenvorstandes, aus dem Leiter der Sparkasse und aus mindestens zwei Vorstandsmitgliedern, von denen eines zu den von der Stadtverordnetenversammlung gewählten Vorstandsmitgliedern gehören muß. — Sämtliche Beschlüsse des Kreditausschusses sind dem Sparkassenvorstand in der nächsten Sitzung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen (Mustersatzung § 7).

Der Leiter der Sparkasse (Rendant, Direktor) führt verantwortlich die laufenden Geschäfte nach Maßgabe der Satzungsbestimmungen, der auffichtsbehördlichen Anordnungen und der vom Sparkassenvorstand zu erlassenden Geschäftsanweisung. Zu den laufenden Geschäften gehört nicht die Bewilligung irgendwelcher Kredite, es sei denn, daß in einer von der Aufsichtsbehörde ausdrücklich genehmigten Ge-

schäftsanweisung dem Leiter der Sparkasse eine Befugnis für kleinere Kredite unter Festsetzung des Höchstzuges übertragen ist. Er nimmt an den Sitzungen des Vorstandes mit beratender Stimme teil (Mustersatzung § 8).

Für den Leiter der Sparkasse sind Gewinnbeteiligungen, gleichgültig, unter welcher Bezeichnung derartige Vergütungen auftreten, unzulässig. Er ist zur Amtsverschwiegenheit über den Geschäftsverkehr der Sparkasse streng verpflichtet. Diese Bestimmungen gelten auch für die übrigen Beamten und Angestellten der Sparkasse.

Zusammenfassend wird man hinsichtlich ihres organisatorischen Aufbaues sagen dürfen, daß die städtische Sparkasse eine kommunale Anstalt ist, die sich trotz des Mangels eigener Rechtspersönlichkeit äußerlich und innerlich von der übrigen kommunalen Verwaltung deutlich abhebt. Die Bestände der Sparkasse bilden ein von den Beständen anderer Kassen oder Vermögensmassen der Stadtgemeinde getrennt zu haltendes Sondervermögen (Mustersatzung § 2). Die Sparkasse wird auf Grund einer besonderen Satzung verwaltet; sie besitzt eigene Organe mit weitgehenden Befugnissen. Sie muß ihre Mittel ausschließlich nach den Bestimmungen ihrer Satzung verwenden und eine gesonderte Jahresrechnung aufstellen. Allerdings ist nicht zu erkennen, daß auch die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat wichtige Rechte und Pflichten besonders hinsichtlich der Beachtigung der Sparkasse besitzen¹⁴.

e) Haftungsgrundlagen.

Gemäß § 2 der Mustersatzung sind die Verbindlichkeiten der städtischen Sparkasse unbeschadet der unbeschränkten Haftung ihres kommunalen Gewährträgers zunächst aus dem Sparkassenvermögen zu befriedigen. Diese Vorschrift gilt jedoch nicht im Außenverhältnis zum Gläubiger¹⁵, so daß die Garantiegemeinde demnach unmittelbar und unbeschränkt für alle Verbindlichkeiten ihrer Sparkasse haftet. Die Haftung der Garantiegemeinde schließt die Pflicht in sich, die Spar-

¹⁴ 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. — Vgl. u. a. Simon a. a. D., Nicolai a. a. D. und Auffächer verschiedener Verfasser in der „Sparkasse“, Jahrg. 1929, Nr. 6, 7, 15 und 23.

¹⁵ Simon a. a. D., S. 80.

Kasse, solange sie besteht, durch Gewährung der erforderlichen Mittel zu befähigen, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden und den Geschäftsverkehr fortzuführen. Unterbilanzen müssen durch Zuschuß aus Kommunalfonds wieder ausgeglichen werden¹⁶.

Eine weitere Haftverpflichtung des Gewährträgers, die auf der Mitgliedschaft seiner Sparkasse in der kommunalen Giroorganisation¹⁷ beruht, besteht in der anteiligen Haftung für die nicht durch eigenes Vermögen gedeckten Verbindlichkeiten des provinziellen Sparkassen- und Giroverbandes, dem mangels eigener Rechtspersönlichkeit der städtischen Sparkasse im allgemeinen ihre Garantiegemeinde angeschlossen ist. Die Sparkassen- und Giroverbände, in denen nahezu alle kommunalen Sparkassen bzw. ihre Gewährträger provinz- und länderweise zusammengefaßt sind, unterhalten zur Durchführung ihrer Aufgaben eine eigene öffentlich-rechtliche Bankanstalt (Girozentrale) oder sind an einer öffentlichen Bank (Landesbank, Provinzialbank) beteiligt. Die provinziellen und einzelstaatlichen Sparkassen- und Giroverbände sind wiederum zum Deutschen Sparkassen- und Giroverband vereinigt, der als zentrales Geld- und Kreditinstitut die Deutsche Girozentrale — Deutsche Kommunalbank — unterhält. Die Haftung ist so geregelt, daß der einzelne Kommunalverband anteilig für die nicht gedeckten Verbindlichkeiten des zuständigen provinziellen bzw. einzelstaatlichen Sparkassen- und Giroverbandes und der von ihm garantierten Bank haftet, und daß wiederum die provinziellen und einzelstaatlichen Sparkassen- und Giroverbände bzw. ihre Bankanstalten für die nicht durch eigenes Vermögen gedeckten Verbindlichkeiten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und der Deutschen Girozentrale die anteilige Haftung tragen. Von 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 Sparkassenvermögen für die Schulden der Garantiegemeinde haftet¹⁸.

¹⁶ Nicolai a. a. D., S. 24.

¹⁷ Die kommunale Giroorganisation ist „die genossenschaftsähnliche Zusammenfassung der Sparkassen, Kommunalbanken und Girozentralen zu einem Bankkonzern öffentlich-rechtlichen Charakters zwecks Pflege des Spar- und Überweisungsverkehrs und Befriedigung des Kreditbedarfs von Mittelstand und Kommunen nach dezentralistischen gemeinnützigen Grundsätzen“. (J. Hoffmann in „Sparkasse“ vom 15. Jan. 1925.)

¹⁸ Nicolai a. a. D., S. 29.

III. Kurze Beschreibung des Aufgabentreises der städtischen Sparkasse.

Der heutige Aufgabenkreis der städtischen Sparkasse ist in der bereits erwähnten Zweckbestimmung im § 1 der Mustersatzung 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 Satzungsbestimmungen zu befriedigen.

Im übrigen ist die Sparkasse gemäß der Mustersatzung befugt, eine Reihe ergänzender Geschäftszweige zu betreiben. Unumstößlicher Grundsatz ist jedoch, daß nur solche Geschäfte zulässig sind, die durch die Bestimmungen der Satzung gedeckt werden¹⁹.

Nach der Terminologie für andere Geld- und Kreditinstitute sind auch für die städtische Sparkasse drei große Aufgabengruppen zu unterscheiden, nämlich: Passivgeschäfte, Aktivgeschäfte und indifferente Geschäfte.

a) Passivgeschäfte.

Im Vordergrund der Passivgeschäfte steht das Spareinlagengeschäft. Die Sparkasse ist gemäß Mustersatzung § 14 verpflichtet, von jedem Spareinlagen in Mindesthöhe von 1 RM. gegen Sparbuch anzunehmen. Die im Sparkassenreglement vorge sehene Höchstgrenze für die Annahme von Spareinlagen ist weg gefallen, da sie sich besonders aus volkswirtschaftlichen Gründen und im Hinblick auf die Rentabilität der Sparkassen, d. h. auch mit Rücksicht auf die kleinen Sparer, nicht mehr vertreten ließ.

Zur Förderung der Spartätigkeit können besondere Einrichtungen geschaffen werden wie beispielsweise: Schulsparkassen, Fabriksparkassen, Vereinsparkassen, Sparmarken, Haussparbüchsen, Sparautomaten, Geschenksparbücher, Abholungsverfahren.

Nach Maßgabe der Mustersatzung (§ 22) und der ministeriellen Anordnungen nimmt die Sparkasse neben Spareinlagen auch im Depositen-, Giro- und Kontokorrentverkehr Einlagen entgegen, über die jedoch Sparbücher nicht ausgestellt werden.

Zur Deckung eines vorübergehenden Geldbedarfes ist die Aufnahme kurzfristiger Kredite (in der Regel jedoch nur bei öffentlichen Banken,

¹⁹ Simon a. a. D., S. 44.

insbesondere Landesbanken und Girozentralen) zulässig. Darlehen, zumal solche zur Verstärkung der Betriebsmittel, dürfen nur im besonderen Falle mit aussichtsbehördlicher Genehmigung aufgenommen werden (Mustersatzung § 23). Eine örtliche Beschränkung — Regionalisierung — ist nach der Mustersatzung für das Passivgeschäft nicht vorgesehen.

b) Aktivgeschäfte.

Folgende Aktivgeschäfte sind nach der Mustersatzung zulässig:

- a) Darlehensgewährung gegen Hypotheken, Grund- oder Rentenschulden;
- b) Personalkreditgewährung an den Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise gegen Hauptpfand, Schulschein, Bürgschaft oder Wechsel;
- c) Darlehensgewährung an Gemeinden oder an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften;
- d) Darlehensgewährung an Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften;
- e) Erwerb ausstehender Geldforderungen, Übernahme von Bürgschaften;
- f) Beteiligung bei der zuständigen Girozentrale (andere Beteiligungen 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 Postscheckkonto;
 3. in Wechseln, die an der Börse oder im offenen Markt als Privatdiskonten gehandelt werden;
 4. in eigenen Verwaltungsgebäuden sowie erforderlichenfalls in Grundstücken, die im Wege der Zwangsversteigerung erworben werden müssen.

Die Anlegung der Sparkassenbestände in Krediten zu Spekulationszwecken ist ebenso unzulässig (§ 24 der Mustersatzung) wie die Belegung von Geldern in spekulativen Geschäften für eigene Rechnung²⁰.

²⁰ Simon a. a. D., S. 184.

Für die einzelnen Formen des Aktivgeschäftes enthält die Mustersatzung genaue und strenge Vorschriften, 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 Beschlusssfassung und der Prüfung durch den Sparkassenvorstand.

Die Beleihung von Grundstücken ist in besonderen Beleihungsgrundzügen geregelt worden, die der Mustersatzung als Anlage beigefügt sind und als Satzungsbestandteil zu gelten haben.

Um den sozialen Charakter der Sparkasse auch hinsichtlich des Aktivgeschäftes zu wahren, bestimmt die Mustersatzung, daß der Gesamtbetrag der einem einzelnen Darlehnsnehmer in Form von Darlehen gegen Faustpfand, Schuldchein, Bürgschaft oder Wechsel gewährten Kreditmittel, sofern es sich nicht um Beträge bis zu 20000 RM. handelt, den Satz von 1 % der gesamten Spareinlagen, Depositen-, Giro- und Kontokorrenteinlagen der Sparkasse nicht übersteigen darf (§ 28 der Mustersatzung).

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 herborrufen würde²¹.

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 Einlagenbestandes nicht übersteigen;

c) hinsichtlich der Anlage der Liquiditätsreserven:

mindestens 30 % der Einlagen müssen in liquiden Werten belegt,
davon mindestens 10 % bei der eigenen Girozentrale oder Landesbank angelegt werden.

²¹ Simon a. a. D., S. 180.

Auch bezüglich der Regionalisierung des Aktivgeschäfts enthält die Satzung besondere Vorschriften 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 Kommunalkreditgeschäft) möglich.

c) Indifferente Geschäfte.

Von den der Sparkasse zugestandenen indifferenten Geschäften sind erwähnenswert:

- a) An- und Verkauf von Wertpapieren für fremde Rechnung;
- b) An- und Verkauf von Devisen und Sorten für fremde Rechnung;
- c) Überweisungs- und Inkassoverkehr;
- d) Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren, Vermietung von Schrankfächern usw.;
- e) Weiterbegebung von Wechseln;
- f) Weiterleitung von Darlehen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Kreditanstalten mit auffichtsbehördlicher Genehmigung;
- g) Zusammenarbeit mit öffentlichen Versicherungsanstalten.

IV. Wichtige Einflüsse der Organisationsform der städtischen Sparkasse auf ihre Betriebsführung, Geschäftspolitik und Entwicklung.

a) Betriebsführung und Geschäftspolitik.

1. Betriebstechnik.

Auf die Betriebstechnik der städtischen Sparkasse hat ihre kommunale Organisationsform in mancher Beziehung nachhaltigen Einfluß ausgeübt. Vielfach wurden früher und zum Teil werden auch heute noch kleine und mittlere Sparkassen zusammen verwaltet mit der Räummereikasse des Garantieverbandes. Wenn dies auch gewisse Ersparnisse herbeiführt, so besteht doch andererseits die Gefahr, daß die Leitung der Sparkasse durch die Räummereikassengeschäfte von ihren eigentlichen Aufgaben abgelenkt wird. Eine derartige Betriebs- und Personalunion sollte sich daher auf ganz kleine Orte beschränken, in denen sie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit gerechtfertigt erscheinen mag.

Der sonstigen kommunalen Betriebstechnik entsprechend, ist bei den Sparkassen durchweg noch bis vor wenigen Jahren die kameralistische Kassen- und Buchführung üblich gewesen. Daß diese Betriebsform nach der Neuorientierung der Sparkassen und der Ergänzung ihrer Geschäftszweige nicht mehr den betriebswirtschaftlichen Anforderungen genügte, ist selbstverständlich. Es lag durchaus im Sinne ihrer Zweckbestimmung, wenn die Sparkassen, um ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen zu können, sich den bewährten neuzeitlichen Grundsätzen und Gebräuchen der privaten Geldinstitute anpaßten. Wenn die Einführung moderner Buchhaltungs- und Betriebsmethoden in verhältnismäßig kurzer Zeit erfolgte, so ist dies wiederum nicht zuletzt dem kommunalen Charakter der Sparkassen zuzuschreiben, der früher schon eine große Einheitlichkeit in der Betriebstechnik herbeigeführt hatte, so daß auch die Umstellung auf neue Methoden nach einheitlichen Grundsätzen und daher verhältnismäßig einfach und reibungslos stattfanden 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 Verbandsrevisionen gesammelten Erfahrungen und Betriebsvergleiche wesentlich bei.

2. Personal und Personalpolitik.

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 zweifellos Vor- und Nachteile. Ausschlaggebend ist jedoch der Vorteil, daß der lebenslänglich angestellte Sparkassenbeamte erfahrungsgemäß 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 Vertrauensposten mit beamteten Kräften im Hinblick auf die Betriebsicherheit besonders bewährt. Die Sparkassenbeamten sind Kommunalbeamte, wenn sie nach den für diese geltenden Vorschriften durch Aushändigung

einer Anstellungsurkunde angestellt sind²². 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 Sparkassenbeamten und -angestellten schon immer gewisses Interesse entgegengebracht. 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 Verluste und Störungen auf nicht genügend durchgebildetes Personal zurückzuführen waren. Neben einer gründlichen Ausbildung der Lehrlinge ist der Aus- und Fortbildungsgang im allgemeinen heute so geregelt, daß an eine erste Prüfung, die sich auf den allgemeinen kommunalen Verwaltungsdienst oder allein auf das Sparkassenwesen bezieht, eine zweite Sparkassenbeamten-Fachprüfung sich anschließt. Besonders befähigte Sparkassenbeamte haben nach erfolgreicher Ablegung beider Prüfungen oder bei anderweitig nachgewiesener hervorragender Qualifikation die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in dem seit 1927 bestehenden Lehrinstitut für das kommunale Sparkassen- und Kreditwesen zu vervollkommen, das im Rahmen der Verwaltungssakademie Berlin unter maßgeblicher Mitwirkung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes betrieben wird. Die Ablegung von Sparkassenbeamten-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 Prüfungen verlangt.

Die Besoldung des Sparkassenpersonals erfolgt im allgemeinen nach den Grundsätzen für die Besoldung der sonstigen Beamten und Angestellten der Kommunalverwaltung.

3. Geschäftskreis, insbesondere Kreditgewährung an den kommunalen Garantieverband.

Im Vordergrund des Sparkassengeschäfts steht heute wie vor hundert Jahren die Aufgabe, den Sparzinn zu pflegen und Spareinlagen anzunehmen und zu verwalten. Der Einfluß der kommunalen Organi-

²² Preuß. Kommunalbeamten-Gesetz von 1899 § 1 Satz 2.

sationsform macht sich hierbei insofern bemerkbar, als die Sicherheit der Einlagen durch die kommunale Garantie noch besonders gewährleistet wird, was auf Sparinn und Spartätigkeit zweifellos sehr günstig einwirkt²³. Die Beachtung der sozialpolitischen Zweckbestimmung der Sparkasse wird in hohem Grade durch ihre örtliche Verbundenheit, besonders durch die auf der Organisationsform der Sparkasse beruhenden kommunalpolitischen Einwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung des Garantieverbandes verbürgt. Nach wie vor überwiegen bei weitem die für die Sparkassen unwirtschaftlichen kleinen Sparkonten gegenüber den mittleren und großen Konten²⁴. Von Bedeutung ist ferner, daß der kommunale Garantieverband im allgemeinen seine Einrichtungen für die Sparwerbung und Sparsammlung (Plakatwerbung in kommunalen Büros und Kassenstellen und in der Straßenbahn; Schulsparkassen; Mitwirkung des städtischen Botenpersonals im Spareinlagenabholungsverfahren usw.) zur Verfügung stellt.

Für den anderen Hauptzweig des Passivgeschäftes der Sparkasse, für den Giro-, Scheck- und Kontokorrenteinlagenverkehr, ist ihre Organisationsform insofern von Bedeutung, als der kommunale Garantieverband im allgemeinen bestrebt sein wird, den gesamten Geld- und Überweisungsverkehr seiner Kassen, Anstalten und Unternehmungen über die eigene Sparkasse zu leiten. Hierin liegt zweifellos auch eine gewisse Werbewirkung für den Überweisungsverkehr selbst, die auch auf Dritte einen Anreiz auszuüben vermag, sich dem Gironeß der Sparkasse (Spargiroverkehr) anzuschließen. Um hierbei Auswüchse zu vermeiden, betont der Begleiterlaß zur Mustersatzung vom 26. Juli

²³ Nach den Zusammenstellungen des Statistischen Reichsamtes betrugen die Einlagen bei den deutschen Sparkassen:

Ende 1924 ca.	600 Millionen RM.
" 1927 "	4,9 Milliarden "
" 1929 "	9 " "
Juli 1930 "	10 " "

²⁴ Nach der Statistik der preußischen Sparkassen wiesen Ende 1928

rund 30 % aller Sparkonten	Guthaben bis 20 RM.
" 50 % "	" " 100 "
" 80 % "	" " 500 "

aus. (Hoffmann, Konsolidierung der Sparkassenentwicklung. In: Wirtschaftsdienst 1930, Heft 15.)

1927, daß die Gewährverbände „besonders 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 Grundsatz 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 Kreditbewirtschaftung. Wenn auch die kommunalen Sparkassen zu einer außerordentlich straffen Organisation zusammengeschlossen sind, so ist damit doch die Selbständigkeit ihrer Geschäftspolitik in keiner Weise beengt worden. Vielmehr wird auch von der Organisation selbst größter Wert darauf gelegt, daß insbesondere das Kreditgeschäft der einzelnen Sparkassen mit dem Ziel betrieben wird, alle verfügbaren Kreditmittel wieder dem Wirtschaftsbezirk und den Bevölkerungsgruppen zuzuführen, aus denen sie entstammen. Dieser dezentralistischen Kreditbewirtschaftung liegen zwei wichtige Motive zugrunde. Kreditpolitisch liegt es zweifellos im Interesse der Sparkasse, wenn sie die verfügbaren Gelder zunächst wieder in dem ihr vertrauten Geschäftsbezirk anlegt, da sie dann im allgemeinen den einzelnen Kreditnehmer 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 wirtschaftspolitischer Gesichtspunkt, der zu der grundsätzlichen Dezentralisierung der Kreditwirtschaft der kommunalen Sparkassen geführt hat. Auf diese Weise soll nämlich ein Gegengewicht gegen die sonstigen — mit Ausnahme der Kreditgenossenschaften vorwiegend zentralistisch orientierten — Geld- und Kreditorganisationen geschaffen werden, die die Geldmittel zum großen Teil dem platten Lande und der mittelständischen Wirtschaft entziehen oder ihnen zumindest keine neuen Kreditmittel in erheblichem Umfange zuführen. Die Sparkasse ist demgegenüber bewußt auf die Förderung der heimischen Wirtschaft eingestellt; sie setzt sich mit allen Kräften und Mitteln für die Unterstützung wirtschaftlich schwacher Kreise und für die Erhaltung selbständiger Mittelstandsexistenzen ein. Daß zu dieser Einstellung ihre kommunale Organisationsform 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

von den für ihre Sicherheit mithaftenden Einwohnern des Gewährverbandes stammen, hat zu dem begreiflichen Bestreben geführt, die Mittel der Sparkasse soweit wie möglich wieder in den Bezirk ihres Aufkommens 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, außerhalb des Geschäftsbezirks, d. h. insbesondere bei der zuständigen Girozentrale 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 Förderung des Wohnungsbauwesens (zumal des Kleinwohnungsbauwesens) und des Siedlungswesens stark aus, da die kommunalen Garantieverbände der Sparkassen an der Behebung der Wohnungsnot natürlicherweise großes Interesse haben. Umfang und Art der Leistungen der Sparkassen auf dem Gebiete der Wohnungsbaufinanzierung sind zweifellos nicht zuletzt auf ihre enge Verbindung mit der Kommunalwirtschaft zurückzuführen²⁵.

Mit Ausnahme des noch besonders zu behandelnden Kommunalkreditgeschäfts übt die Organisationsform der Sparkasse auf die Verteilung der Kreditmittel im einzelnen keinen besonderen Einfluss aus. Allerdings begünstigt sie — ähnlich wie im Passivgeschäft — die Beachtung der sozialpolitischen Zweckbestimmung der Sparkasse, wie dies auch die statistischen Feststellungen einwandfrei belegen²⁶. Angefischt der Wirtschaftskrisen der letzten Jahre ist der kommunale Charakter der Sparkasse in ihrem Kreditgeschäft hin und wieder dadurch in die Erscheinung getreten, daß stützungsbedürftige private Unternehmungen und Betriebe in der Kreditgewährung bevorzugt behandelt wurden, um sie der örtlichen Wirtschaft zu erhalten und um die Garantiegemeinde vor einer Steigerung der Arbeitslosigkeit und der hieraus

²⁵ Die Leistungen der deutschen Sparkassen für den Wohnungsbau, insbesondere für das Kleinwohnungswesen seit der Währungsstabilisierung, werden im April 1930 auf 3,2 Milliarden RM. beziffert. (Hoffmann, „Konsolidierung der Sparkassenentwicklung“ a. a. D.)

²⁶ Der Durchschnittsbetrag der Sparkassenhypothek betrug Ende 1929 5000 RM., die Durchschnittshöhe des kurzfristigen Einzelkredits 2000 RM. (Hoffmann, „Konsolidierung der Sparkassenentwicklung“ a. a. D.)

entstehenden finanziellen Belastungen zu bewahren. Es handelte sich dabei aber stets um besonders gelagerte Einzelfälle.

Durch die Finanzspruchnahme der Sparkasse seitens des Garantieverbandes für die Gewährung von kurzfristigen und langfristigen Kommunalkrediten werden im allgemeinen wohl die nachhaltigsten und auch die am meisten kritisierten Einflüsse der kommunalen Organisationsform auf die Geschäftspolitik der städtischen Sparkasse ausgeübt.

Die Pflege des Kommunalkredits wird weder im Sparkassenreglement noch in der Mustersatzung als eigentliche Aufgabe der kommunalen Sparkasse bezeichnet, wohl aber sehen die Bestimmungen des Reglements, der Mustersatzung und der auffichtsbehördlichen 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 Einlagen sich bildenden Kapitalien ihre eigenen Schuldobligationen einzulösen. Ziffer 8 des Reglements schreibt vor, 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 Schuldentwesen genügend geordnet und die Verzinsung und Tilgung des Darlehens gesichert ist. — Nach § 29 der Mustersatzung darf die Darlehensgewährung der Sparkasse an Kommunalverbände und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften 50 % der gesamten Einlagen nicht übersteigen. An den eigenen Garantieverband dürfen insgesamt höchstens 25 % der Gesamteinlagen ausgeliehen werden, wobei der Bestand an Inhaberanleihen des Gewährverbandes sowie Bürgschaften und Wechselobligo für diesen mit einzurechnen sind.

Man befürchtet nun vielfach, daß die finanziellen Anforderungen, die die Kommunalverbände als Gewährträger an ihre Sparkassen stellen,

1. die eigentlichen Sparkassenaufgaben beeinträchtigen,
2. die Liquidität der Sparkasse gefährden,
3. die Sicherheit der Spareinlagen herabmindern, da infolge der überspannten Finanzspruchnahme durch den eigenen Garantieverband dessen Haftung an Wert einbüßen könnte,

4. die Schuldenwirtschaft der Kommunalverbände erleichtern und fördern.

Im einzelnen ist hierzu festzustellen:

Zu 1. Wenn auch die Darlehensgewährung an Kommunalverbände und an den eigenen Garantieverband in der Satzung nicht ausdrücklich als einer der Zwecke der Sparkasse 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 Sparkasse gegenüber auch gewisse Rechte geltend macht, sofern ihre soziale und wirtschaftspolitische Zweckbestimmung dadurch nicht beeinträchtigt wird. Durch eine sich in angemessenen Grenzen haltende Kommunalkreditgewährung wird aber die örtliche Wirtschaft gefördert, da sich die Kommunaldarlehen im allgemeinen in kommunalen Aufträgen an die verschiedensten Gewerbezweige auswirken. Die Förderung der örtlichen Wirtschaft ist jedoch zweifellos 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 Gewährung von Kommunalkrediten besonders gut eignen. Man darf die Überzeugung aussprechen, daß die Sparkassen, auch wenn man sie nicht als kommunale Anstalten, sondern etwa als Aktiengesellschaften betriebe, ihre Gelder zum Teil in Kommunalkrediten anlegen würden, wie dies auch die anderen Geld- und Kreditinstitute, die über langfristige Mittel verfügen, so beispielsweise die Hypothekenbanken und die Versicherungsanstalten, in weitgehendem Maße tun.

Zu 2. Eine Gefährdung der Liquidität der Sparkasse ist dann nicht zu befürchten, wenn die Kontingentierungs- und Liquiditätsvorschriften der Satzung und die bank- und sparkassenpolitischen Grundsätze streng beachtet werden. In diesem Zusammenhang ist auf die Entlastung der Sparkassen im Kommunalkreditgeschäft durch die Girozentralen hinzuweisen; diese waren bisher auch noch immer bereit und in der Lage, den Sparkassen hilfreich zur Seite zu stehen, wenn in Einzelfällen einmal ihre Zahlungsbereitschaft beeinträchtigt erschien. Sehr aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Ziffern über die Anlage der Sparkassenbestände in Kommunalkrediten. Die deutschen Sparkassen hatten von ihren gesamten Spareinlagebeständen angelegt in Schriften 176. I.

Kommunaldarlehen, d. h. in Darlehen an den eigenen Garantieverband und an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften:

1913	1926	1927	1928	Oktober 1929 ²⁷
13,7 %	10,8 %	12,7 %	13,4	17 %

Aus diesen Zahlen ist zwar eine vornehmlich durch die besonderen Verhältnisse der Nachkriegsjahre bedingte Steigerung der Kommunalkreditgewährung zu entnehmen, daneben ist aber auch ohne weiteres ersichtlich, daß das Kommunalkreditgeschäft der Sparkassen sich erheblich unter der in der Mustersatzung mit 50% festgesetzten Höchstgrenze bewegt.

Zu 3. Die Sicherheit der Spareinlagen kann dann nicht als gefährdet angesehen werden, wenn die Finanzspruchnahme durch den eigenen Garantieverband nur im Rahmen der Kontingentierungsvorschriften erfolgt.

Zu 4. Der überspannten Darlehensaufnahme des Garantieverbandes bei der eigenen Sparkasse stehen zunächst die bereits mehrfach erwähnten Kontingentierungsvorschriften entgegen. Ferner ist das neuerdings weitgehend ausgebauten Prüfungs- und Genehmigungsverfahren für die Aufnahme von Kommunalkrediten zweifellos von hemmender Wirkung. Der bei der eigenen Sparkasse aufgenommene Kommunalkredit bedarf jetzt

- a) der Vorprüfung und Begutachtung durch den zuständigen kommunalen Kreditausschuß;
- b) der kommunalauffichtsbehördlichen Genehmigung hinsichtlich der Kommunalkreditaufnahme als solcher;
- c) der Genehmigung durch die Sparkassenauffichtsbehörde hinsichtlich der Aufnahme des Darlehens bei der eigenen Sparkasse.

Trotz dieses vielfältigen und strengen Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens wird man die Aufnahme von Darlehen bei der eigenen Sparkasse noch als relativ einfach bezeichnen können. Erfahrungsgemäß nehmen daher auch die Kommunalverbände bei Kreditbedarf in erster Linie ihre Sparkasse in Anspruch. Sofern sich die Finanzspruchnahme ordnungsgemäß geprüfter und genehmigter Kredite jedoch im Rahmen der Satzungsvorschriften bewegt, worauf sowohl bei der Genehmigung

²⁷ 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 Verhältnis zu der gesamten kommunalen Darlehensaufnahme gar nicht eine so große Rolle spielen, wie vielfach angenommen wird. Nach amtlichen statistischen Erhebungen²⁸ kommen für die Verschuldung der deutschen Kommunalverbände per 31. März 1928 neben eigenen Inhaberanleihen usw. folgende Kreditquellen in Betracht:

Girozentralen und Landesbanken mit	23,9 %	} der Gesamtverschuldung
Sparkassen mit	8,4 %	
Hypothekenbanken mit	7,2 %	
Sonstige Banken mit	7,3 %	
Sozialversicherung mit	5,0 %	

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daßangesichts des schnellen Wachstums der Gemeinden und der Erweiterung ihres Aufgabenkreises eine wesentlich verstärkte Kreditaufnahme gar nicht zu umgehen war. Dennoch wird man der Auffassung sein können, daß die Verschuldung von Kommunalverbänden 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 Kreditquellen dienten. Wie bereits angedeutet wurde, ist es selbstverständlich, 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 Schuldverschreibungen aufzubringen. Die Anspruchnahme der eigenen Sparkasse ist aber, wie gezeigt wurde, begrenzt und unterliegt strengen Genehmigungsvorschriften. Die Kreditgewährung durch die eigene Girozentrale, die natürlich einen sehr guten Einblick in die Finanzverhältnisse der Kommunalverbände besitzt, wird im allgemeinen nur erfolgen, wenn die Notwendigkeit und die Dringlichkeit des Kredites einwandfrei feststehen, zumal die Girozentrale mehr als alle anderen Kreditgeber auf eine angemessene Berücksichtigung auch der sonstigen vordringlichen Kommunkreditgesuche Bedacht nehmen muß. Als Konsequenz ergibt sich somit, daß erst für den Kreditbedarf, der nicht

²⁸ Deutsche Sparkassen-Zeitung v. 12. Aug. 1930.

mehr von der eigenen Sparkasse und der zuständigen Girozentrale aus den dargelegten Gründen befriedigt wird, außenstehende Kreditquellen herangezogen werden. Gerade auf die Kreditgewährung organisationsfremder Stellen, die weniger auf die Notwendigkeit als hauptsächlich auf die Rentabilität des nachgesuchten Kredites zu sehen brauchen, ist die ungesunde Verschuldung mancher Kommunalverbände erfahrungsgemäß 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 Kommunalverbände entsteht, ist selbstverständlich und hat sich auch in der Praxis wiederholt gezeigt. Verschuldete Kommunalverbände sind schlechte Garanteträger. Gerade in denjenigen Orten, in denen eine finanzielle Miszwirtschaft des Kommunalverbandes zutage getreten ist, hat sich dies häufig ungünstig auf die Sparkasse ausgewirkt, da naturgemäß das Vertrauen des Sparers zu ihr nicht zuletzt von seinem Vertrauen zu dem kommunalen Haftungsträger abhängig ist.

In diesem Zusammenhang verdient besondere Hervorhebung die im Jahre 1929 eingeleitete kommunale Umschuldungsaktion, die bekanntlich die Umwandlung kurzfristiger Schulden der Kommunalverbände in langfristige Verbindlichkeiten zum Ziel hat. Gerade in diesem Falle hat sich die enge Verbundenheit zwischen Sparkasse und Kommunalverband besonders stark ausgewirkt, denn die Durchführung geschieht in der Weise, dass die einzelne Sparkasse sich für einen befristeten Zeitraum bereit erklärt, bis zu 50 % ihres Einlagenzuwachses für die Konsolidierung kurzfristiger Verpflichtungen ihrem eigenen Gewährverband oder anderen Kommunalverbänden (auf dem Wege über die zuständige Girozentrale) zur Verfügung zu stellen. Die maßgebliche Beteiligung der Sparkassen an der Umschuldungsaktion, die selbstredend nur im Rahmen der fachungsmäßigen Kontingentierungsvorschriften für das Kommunkreditgeschäft 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 grundsätzlich 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 eingesezt. Die verschiedenen 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 Zentralisierung 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 Zinssätze obliegt nach Maßgabe der Musterfaßung dem Sparkassenvorstand, jedoch müssen sich die Zinssätze für Spareinlagen sowie im Depositen-, Giro- und Kontokorrenteinlagenverkehr jeweils innerhalb der vom zuständigen Sparkassenverband bestimmten Grenzen halten (Musterfaßung §§ 15 und 22). Die Aufstellung der Verbandsrichtlinien erfolgt im allgemeinen durch den sogenannten Technischen Beirat der Sparkassenverbände, der sich zumeist aus Sparkassenleitern zusammensezt, die die Interessen der einzelnen Unterbezirke des Verbandsgebietes wahrnehmen. Zwischen der Organisationsform 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 zur Voraussetzung hat.

Die zu niedrige Verzinsung der Kommunalkredite würde eine Vorwegentnahme von Überschüssen bedeuten, den Reingewinn ermäßigen und damit die gemeinnützige Verwendung der Überschüsse in tatsächlicher Höhe verhindern. Jedoch würde das Bestreben, hohe Überschüsse zu erzielen, ebenfalls nicht mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse in Einklang zu bringen sein. Der unangemessenen Verzinsung der Kommunalkredite bei der eigenen Sparkasse stehen ferner Bedenken hinsichtlich der Klarheit und Wahrheit der Sparkassenbilanz entgegen.

Der zweifellos starke Einfluß des Magistrats im Vorstand der Sparkasse könnte den angedeuteten Bestrebungen förderlich sein, jedoch stehen

²⁹ Vgl. u. a. Kleiner, „Kommunalkredit und Kapitalmarkt“. In: „Deutsche Sparkassenzeitung“. 1930. Nr. 64 und 65.

einer derartigen Zinspolitik praktisch erhebliche Schwierigkeiten im Wege. Unangemessene Zinssätze würden nicht mit den Satzungsbestimmungen — besonders nicht mit den Richtlinien des Sparkassenverbandes, die nach streng gemeinnützigen Grundsätzen aufgestellt werden — zu vereinbaren sein. Die Sparkassen werden aber von den Verbänden angehalten, über etwaige Abweichungen von den Richtlinien unter Angabe der Gründe zu berichten. Auch wird bei allen Revisionen der Aufsichtsbehörde bzw. des Sparkassenverbandes der Zinspolitik der Sparkasse besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Sind die jeweiligen Zinssätze nicht durch besondere örtliche Verhältnisse ausreichend gerechtfertigt, dann stehen dem Sparkassenverband und der Aufsichtsbehörde genügend Möglichkeiten zur Verfügung, um eine Änderung in der Zinspolitik der Sparkasse herbeizuführen.

5. Sicherheit.

Die viel vertretene Auffassung, als beruhe die Sicherheit der Einlagen bei der städtischen Sparkasse in erster Linie auf der Haftung ihrer Stadtgemeinde und als wären demgegenüber alle anderen Vorkehrungen für ihre Sicherheit von geringer Bedeutung, trifft im allgemeinen erfreulicherweise nicht zu. Maßgeblich ist zunächst die Art und Weise der Geschäftsführung. Wenn sich diese im Rahmen der Satzungsbestimmungen bewegt und wenn auch Sparkassenvorstand und Magistrat ihren satzungsmäßigen Pflichten gewissenhaft nachkommen, dann sind Verluste für die Sparkasse unter normalen Wirtschaftsverhältnissen so gut wie ausgeschlossen. Für die ordnungsmäßige Geschäftsführung bildet eine wichtige Garantie die vorsichtige Auswahl und die sorgfältige Aus- und Fortbildung des Personals. Eine weitere wichtige Gewähr für die gewissenhafte Führung der Sparkassen geschäfte und damit für die Sicherheit der Sparkasse und ihrer Einlagen bilden die vielfältigen Revisions- und Kontrollmöglichkeiten und -vorschriften. (Innenrevision, Revision des Sparkassenvorstandes, des Magistrats, des Sparkassenverbandes und der Aufsichtsbehörde.) Schließlich besteht auch in der Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung eine gewisse Sicherheit für die ordnungsmäßige Verwaltung der städtischen Sparkasse. Wenn allerdings alle diese Sicherheits- und Kontrollvorschriften und -möglichkeiten nicht beachtet werden oder nicht zum Ziele führen, und wenn auch die eigenen Reserven der Sparkasse nicht ausreichen, erst dann — also in letzter Linie — beruht die Sicherheit

der Sparkasse und ihrer Einlagen auf der Haftung des kommunalen Garantieverbandes.

Diese Haftung hat jedoch noch in keinem Falle versagt, so daß Zahlungseinstellungen bei kommunalen Sparkassen bisher nicht zu verzeichnen waren. In diesem Zusammenhang sollen aber die auch bei kommunalen Sparkassen eingetretenen Verluste nicht übergangen werden. Solche Verluste sind vor dem Kriege hauptsächlich eingetreten durch Kurseinbußen in den eigenen Wertpapierbeständen, vereinzelt durch sonstige Anlagegeschäfte und — in Sonderfällen — durch Unterschlagungen und ähnliche Unregelmäßigkeiten. Sogenannte Sparkassen-skandale, wie man neuerdings alle Verluste der kommunalen Sparkassen mit offenbar tendenziöser Absicht bezeichnet, sind eigentlich erst seit dem Ausgang der Inflationszeit vorgekommen. Erfahrungsgemäß waren die bei einzelnen Sparkassen besonders in den Jahren 1924—26 eingetretenen Missstände und Verluste fast immer zurückzuführen auf die aus der Inflationszeit überkommene Spekulationsfucht, auf die vorübergehende Fülle öffentlicher Gelder, auf die zum Teil verloren gegangene Übung im Kreditgeschäft, auf die gesunkene Geschäftsmoral mancher Kreditnehmer, zum Teil aber auch auf persönliches Versagen von Sparkassenbeamten oder von Mitgliedern der Sparkassenorgane.

Bei allen Verlustgeschäften hat man die Beobachtung gemacht, daß regelmäßig die Satzungsbestimmungen und die Grundsätze einer gesunden Sparkassenpolitik unbeachtet geblieben sind. Leider hat man — vielfach aus Wettbewerbsgründen — die Sparkassenverluste stark verallgemeinert und versucht, das ganze kommunale Sparkassenwesen als ungesund hinzustellen. Daß dies keineswegs zutrifft, hat die weitere Entwicklung der kommunalen Sparkassen und das wachsende Vertrauen aller Bevölkerungskreise zu ihnen eindrucksvoll bewiesen. Ferner sei auch in diesem Zusammenhang erwähnt, daß bei der kommunalen Sparkasse jede nennenswerte Einbuße oder Unregelmäßigkeit zwangsläufig zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangt, was bekanntlich bei allen anderen Geld- und Kreditinstituten keineswegs in diesem Maße der Fall ist. Immerhin weiß man zur Genüge, daß seit der Inflationszeit nicht nur eine große Reihe von nichtkommunalen 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.

Wichtig ist an dieser Stelle die Frage, ob die Sparkassenverluste in direkter oder indirekter Beziehung zu der kommunalen Organisationsform der Sparkasse standen. Diese Frage kann für die meisten der in Betracht kommenden Sparkassenvorfälle ohne weiteres verneint werden. Gegen betrügerische Manipulationen ungetreuer Beamter und Angestellter können sich, wie die Praxis zeigt, auch Geld- und Kreditinstitute in anders organisierter Form nicht unbedingt sichern. Die Inflationsnachwirkungen haben, wie betont wurde, auch bei anderen Instituten zu Fehlinvestitionen und Verlustgeschäften geführt. Gleichwohl muß zugegeben werden, daß bei einigen der Sparkassenvorfälle auch die besondere Organisationsform der kommunalen Sparkasse nicht ohne Einfluß geblieben ist. Dies bezieht sich vor allem auf diejenigen Einzelfälle, in denen insbesondere der Sparkassenvorstand bzw. das kommunale Verwaltungsvorgan 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 Unternehmen 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 Verbandsrevision!), die Staatsaufsicht verschärft. Dem Ausbildungswesen der Sparkassenbeamten wird größere Aufmerksamkeit geschenkt. Bei der Besetzung der Sparkassenpositionen wird erhöhter Wert darauf gelegt, daß der Bewerber nicht nur fachlich befähigt ist, sondern auch die moralische Qualifikation und das richtige Verständnis für die Zweckbestimmung der gemeinnützigen Sparkasse mitbringt. Das alles wird auch für die Zukunft Verluste nicht völlig ausschließen vermögen; 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 Gesamteinlagenbestandes der Sparkasse in flüssigen Werten angelegt werden. Als solche gelten:

- a) Kassenbestand, Sorten und Kupons;
- b) Guthaben bei der Reichsbank, bei Privatnotenbanken oder auf Postscheckkonto;
- c) vorübergehende Anlagen bei öffentlichen Bankanstalten (mindestens 10 % des Gesamteinlagenbestandes sind bei der zuständigen Girozentrale anzulegen);
- d) zum Privatdiskont an der Börse gehandelte Wechsel;
- e) reichsbankfähige Wechsel im Rahmen des der Sparkasse von der Reichsbank eingeräumten Wechselkontingents;
- f) bei der Reichsbank oder bei einer anderen öffentlichen Bank lombardsfähige Schuldverschreibungen auf den Inhaber;
- g) kurzfristige Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Verbände;
- h) jederzeit kündbare Kaufpfanddarlehen, sofern sie nach bestimmten Satzungsvorschriften gesichert sind.

Ferner bestimmt die Mustersatzung ausdrücklich, daß bei der Anlegung sämtlicher im Depositen-, Giro- und Kontokorrentverkehr der Sparkasse vorhandenen fremden Gelder, soweit sie nicht in börsengängigen 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 Sparkasse und ihrer Liquidität können sich insbesondere ergeben infolge der Unrechnung kurzfristiger Forderungen gegen öffentlich-rechtliche Verbände auf die Liquidität. Bei derartigen Forderungen wird es sich in erster Linie um kurzfristige Darlehen an den eigenen Garantieverband handeln. Wenn keine besonderen Sicherungsvorschriften beständen, könnten hieraus zweifellos Gefahren für die Zahlungsbereitschaft erwachsen, da die Stadtgemeinde ihre Sparkasse zwingen könnte, ihre Liquiditätsreserven in erster Linie in kurzfristigen Darlehen bei ihr zu belegen. Die Gefahren wären deshalb so groß, weil sich in Zeiten angespannter Kapitalmärkte erfahrungsgemäß aus kurzfristigen Kommunaldarlehen häufig langfristige Schulden entwickeln. Es sind jedoch Sicherungsvorschriften geschaffen, die — neben der Kontingentermittlung der Kreditgewährung an den eigenen Garantieverband — besonders darin bestehen, daß die Sparkasse

1. 10 % ihres Gesamteinlagenbestandes als Barreserve bei der eigenen Girozentrale unterhalten muß,
2. daß sie bei der Anlegung ihrer Bestände das Gesetz vom 23. Dezember 1912 betreffend die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren beachten muß.

Nach diesem Gesetz sind die Sparkassen — je nach ihrer Größe — verpflichtet, mindestens 15—25 % ihres verzinslich angelegten Vermögens in mündelsicheren Inhaberschuldverschreibungen und davon drei Fünftel in Schuldverschreibungen des Deutschen Reiches oder des Staates Preußen anzulegen.

Werden diese gesetzlichen und satzungsmäßigen Bestimmungen beachtet, was natürlich der laufenden Kontrolle der Revisionsinstanzen und der Aufsichtsbehörden unterliegt, dann sind die Sparkassen im allgemeinen schon gezwungen, 25—35 % ihrer Bestände als Barreserven oder in Effekten anzulegen, so daß eine Anlage von Liquiditätsreserven in kurzfristigen Forderungen an den eigenen Garantieverband nicht mehr in einem Umfange erfolgen kann, daß lediglich hierdurch die Zahlungsbereitschaft der Sparkasse in Frage gestellt wird.

7. Rentabilität; Überschüsse.

Die städtische Sparkasse ist kein Erwerbsinstitut; dennoch ist eine gewisse Überschüsterzielung durchaus angängig, wenn dabei die soziale und gemeinnützige Zweckbestimmung der Sparkasse genügend Beachtung findet. Gemäß Ziffer 7 des Reglements sind etwaige Überschüsse zur Bildung eines Reservefonds zu verwenden, damit, wenn Verluste eintreten, die Finanzspruchnahme des Garantieverbandes tunlichst vermieden wird. Wenn der Reservefonds die erforderliche Höhe (vgl. die Vorschriften des preußischen Anlegungsgesetzes vom 23. Dezember 1912 und der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz) übersteigt, werden etwaige weitere Überschüsse, die sich bei der Rechnungslegung ergeben, an den Garantieverband abgeführt, der sie nach § 36 der Musterhaftung nur verwenden kann für nicht zu seinen gesetzlichen Aufgaben gehörende gemeinnützige oder mildtätige Zwecke im Sinne der Vorschriften der Steuergesetze 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. verwendet³⁰. Die Art der Verwendung der Sparkassenüberschüsse muß aus dem Haushaltspplan des Garantieverbandes ersichtlich sein; eine mittelbare oder unmittelbare Verwendung zu irgendwelchen politischen Zwecken ist ausdrücklich untersagt. Von der Berechnung der Überschüsse und der beabsichtigten Verwendung ist der Aufsichtsbehörde in jedem Falle Mitteilung zu machen³¹.

Wenn auch die Erzielung von Überschüssen für die Bildung eines Reservefonds notwendig und darüber hinaus für die Verwendung zu mildtätigen und gemeinnützigen Zwecken erwünscht ist, so ist doch damit keineswegs gesagt, daß die Sparkassen eine Gewinnerzielung systematisch anstreben sollen. Dagegen wenden sich unter anderem verschiedene preußische Ministerialerlaß (z. B. der Runderlaß vom 4. Dezember 1924). Eine gewissenhafte Sparkassenleitung wird aber darauf hinarbeiten, daß die Sparkasse unter Befolgung aller Satzungsvorschriften usw. und im Rahmen der Richtlinien für die Zinspolitik so rationell wie möglich wirtschaftet, so daß im allgemeinen schon zwangsläufig für die genannten Zwecke alljährlich gewisse Beträge zur Verfügung stehen werden.

Die kommunale Organisationsform der Sparkasse kann sich natürlich 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 Musterzusatzungsbestimmungen, in den Erlassen der Aufsichtsbehörde und — wie bereits an anderer Stelle betont — vor allen Dingen in den nach gemeinnützigen Grundsätzen aufgestellten Richtlinien für die Zinspolitik gezogen. Im übrigen ist festzustellen, daß, selbst wenn im Einzelfalle Überschüsse über das an sich erwünschte Maß erzielt und abgeführt werden sollten, doch die Art der Verwendung sozialen Zwecken dienen muß, so daß auch hieraus wieder insbesondere den wirtschaftlich schwachen Sparerkreisen Vorteile erwachsen.

³⁰ Interessantes statistisches Material über die Sparkassenüberschüsse und ihre Verwendung im einzelnen enthält die Untersuchung von Dr. Scholz, „Die Teilnahme der städt. Sparkassen a. d. Geldwirtschaft der Stadtverwaltungen“. Bd. 137 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 1913. — Für die Zeit nach 1924 sind insbesondere die vom Preuß. Statistischen Landesamt zusammengestellten „Hauptübersichten über den Geschäftsbetrieb u. d. Ergebnisse d. Sparkassen“ ausschlußreich.

³¹ Nicolai a. a. O., S. 190.

Es ist häufig, gerade auch von sozialpolitisch interessierter 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 Zins- 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 Höhe besondere Vorschriften nicht existieren. Zwischen der Organisationsform der städtischen Sparkasse und der Abschreibungspolitik bestehen gewisse Verührungspunkte. Da der Garantieverband an der Zuführung der verfügbaren Überschüsse 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 Rückstellungen und Abschreibungen vorgenommen werden, um nicht Gefahr zu laufen, bei eintretenden Verlusten die Garantie des Gewährleistungsverbandes in Anspruch nehmen zu müssen. Aus diesen gegensätzlichen Interessen ergibt sich auf der mittleren Linie im allgemeinen eine durchaus angemessene Abschreibungspolitik. Wo sie nicht befolgt wird, hat die Verbandsrevision bzw. die Aufsichtsbehörde 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 Bedeutung und soll daher im folgenden hinsichtlich der wichtigsten Steuerarten auf Grund der Gesetzgebung und Rechtsprechung der letzten Jahre im einzelnen untersucht werden.

Eine auch für die kommunale Sparkasse besonders bedeutsame rechtsrechtliche 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 Nr. 3 c KStG. — für sich

in Anspruch nehmen können. Man stützte sich dabei insbesondere auf § 2 Nr. 3 c EStG., der bestimmt, daß unbeschränkt Körperschaftssteuerpflichtig sind Betriebe und Verwaltungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentliche Betriebe und Verwaltungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, es sei denn, daß die Betriebe und Verwaltungen gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen. Hätte sich diese Auffassung durchsetzen lassen, so würde man von einem Einfluß der kommunalen Organisationsform auf die Körperschaftssteuerpflicht der Sparkassen insofern sprechen können, als diese Organisationsform öffentlich-rechtlicher Natur ist. Diese Ansicht wurde jedoch von den Reichsfinanz- und den Rechtsmittelbehörden in Reichssteuersachen nicht geteilt. Der Reichsfinanzhof hat vielmehr wiederholt festgestellt (vgl. Entscheidung IA 866/29 vom 11. März 1930 und IA 893/29 vom 25. März 1930), daß die öffentlichen oder dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen mit dem aus den sogenannten sparkassenfremden Geschäften erzielten Gewinn gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG. auf alle Fälle steuerpflichtig sind. § 9 Abs. 1 Ziff. 4 EStG. besagt, daß die öffentlichen oder dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen, die sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken, von der Körperschaftssteuer befreit sind. Der Reichsminister der Finanzen bestimmt mit Zustimmung des Reichsrates, was als eigentlicher Sparkassenverkehr im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist. Die hier vorgeehene Begriffsbestimmung des sogenannten eigentlichen Sparkassenverkehrs ist erfolgt durch die Verordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenverkehrs im Sinne der Reichssteuergesetze (Sparkassenverordnung) vom 22. März 1928 und durch die Verordnung über die Sicherung der von Sparkassen im eigentlichen Sparkassenverkehr gewährten Personalkredite (Creditsicherungsverordnung) vom 4. Mai 1928. Die damit getroffene Regelung ist nicht auf die öffentlichen Sparkassen beschränkt, sondern sie erstreckt sich auch auf die dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen. Nach der Entscheidung des Reichsfinanzhofs kommen als dem öffentlichen Verkehr dienende Sparkassen auch solche Sparkassen in Betracht, die von privaten Unternehmen, insbesondere von Erwerbsgesellschaften, betrieben werden. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist indessen, daß diese Sparkassen ähnliche Sicherungen für die Spareinlagen wie die öffentlichen Sparkassen treffen. Insbesondere dürfen nur solche Geschäfte getätigt werden, die keine Verluste 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 Mustersatzung vorgesehenen Liquiditätsreserven.

Betreibt eine Sparkasse neben sparkasseneigenen auch sparkassenfremde Geschäfte im Sinne der bezeichneten Bestimmung, so ist sie zur Körperschaftssteuer nur mit den Einkünften aus den sparkassenfremden 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 Verkehr dienenden Sparkassen zur Körperschaftssteuer und Vermögenssteuer) vom 4. Mai 1928 zum Ausdruck kommt, nicht nur für die öffentlichen und dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen, sondern auch für die Sparkassen von Genossenschaften und Genossenschaftszentralen (§ 4 Abs. 2 c KStG.).

Da demnach die auf Grund des KStG. durch die Sparkassenverordnung und die Kreditsicherungsverordnung getroffene Regelung nicht nur für die kommunalen Sparkassen gilt, ergibt sich, daß auf dem Gebiete des Körperschaftssteuerrechtes den Sparkassen mit kommunaler Organisationsform keine besonderen Steuerprivilegien 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 Verkehr dienenden Sparkassen, die sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken, von der Vermögenssteuer befreit sind. Nach § 2 Abs. 2 des Aufbringungsgesetzes vom 30. August 1924 gelten als werbende Betriebe und damit als aufbringungspflichtig öffentliche oder dem öffentlichen Verkehr dienende Sparkassen, wenn sie sich nicht auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken. — Hinsichtlich der Vermögenssteuer und der Leistungen nach dem Aufbringungsgesetz ist auf Grund der Notverordnung des Reichspräsidenten vom 1. Dezember 1930 eine der Körperschaftssteuerregelung entsprechende steuerrechtliche Behandlung der Sparkassen herbeigeführt worden.

Im übrigen sind auch für die Vermögenssteuerpflicht und die Aufbringungspflicht der Sparkassen die Sparkassenverordnung und die Kreditsicherungsverordnung maßgebend. Da diese Verordnungen, wie

ausgeführt wurde, nicht nur auf die kommunalen Sparkassen Anwendung finden, wird man auch hinsichtlich der Vermögenssteuerpflicht und der Aufbringungspflicht zu dem Resultat kommen müssen, daß den Sparkassen die kommunale Organisationsform steuerliche Vorteile nicht bietet. Maßgebend ist vielmehr hinsichtlich der Körperschaftssteuer, der Vermögenssteuer 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 Sparkassenverkehrs im Sinne der Sparkassenverordnung und der Kreditsicherungsverordnung beschränken oder nicht.

An Reichssteuern ist für die Sparkassen schließlich noch die Umsatzsteuer von Wichtigkeit. Hier interessiert besonders § 3 Ziff. 3 des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung vom 8. Mai 1926, der Umsatzsteuerfreiheit vorsieht für „Unternehmen oder einzelne Zweige von Unternehmen, deren Zwecke ausschließlich gemeinnützig oder wohltätig sind, wegen solcher Umstände, die diesen Zwecken 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 Sparkassenverkehr“ fallenden Geschäften ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgt und mit den Entgelten aus diesen Geschäften von der Steuerpflicht freizustellen ist. Dagegen ist für diejenigen Geschäfte, in denen die Sparkasse bankmäßig und im Wettbewerb mit den Banken arbeitet, Gemeinnützigkeit nicht anerkannt worden, so daß sie umsatzsteuerpflichtig sind. — Es erscheint somit die Auffassung vertretbar, daß die durch die Sparkassenverordnung und durch die Kreditsicherungsverordnung getroffene Abgrenzung hinsichtlich der sparkasseneigenen und -fremden Geschäfte auch für die Umsatzsteuerpflicht der Sparkassen maßgeblich ist. Den kommunalen Sparkassen sind demnach auch auf dem Gebiete des Umsatzsteuerrechtes 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 Gewerbesteuerverordnung vom 15. März 1927 bestimmt unter anderm folgendes:

„Auf Antrag kann solchen Unternehmen, deren Gewinn ausschließlich zu wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken verwendet wird,

durch den Gewerbesteuerausschuß Steuerfreiheit gewährt werden. Eine Verwendung für Zwecke des Reichs, des Staates und der Kommunalverwaltung gilt an sich noch nicht als gemeinnützig oder wohltätig im Sinne dieser Vorschrift.“

Danach haben die Sparkassen die Möglichkeit, auf Grund ihrer Gemeinnützigkeit 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 Reichspräsidenten vom 1. Dezember 1930 insofern eine Änderung ein, als für die Heranziehung der Sparkassen zur Gewerbesteuer die für ihre Körperschaftssteuerpflicht bestehenden Grundsätze Anwendung finden. 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 Einfluß ist.

Zusammenfassend wird man nach alledem feststellen können, daß die kommunale Organisationsform der Sparkassen als solche von der Gesetzgebung und Rechtsprechung in Steuersachen grundsätzlich unberücksichtigt geblieben ist.

9. Aufwertung.

Für die Aufwertung bei den kommunalen Sparkassen ist der Grundsatz aufgestellt worden, daß die gesamte Aufwertungsmasse den alten Sparern zufließen muß. Gegebenenfalls sind auch noch Zuschüsse aus den Erträgnissen des Neugeschäfts an die Aufwertungsmasse der betreffenden Sparkasse abzuführen; eventuell kommt sogar eine Zuschußspflicht des Garantieverbandes zur Aufwertungsmasse seiner Sparkasse in Betracht. Der kommunale Charakter der Sparkasse war auf die Aufwertungsregelung außerdem insofern von Einfluß, als in verschiedenen Ländern, so auch in Preußen, provinzielle Einheitssätze für die Aufwertung festgesetzt sind, die jedoch bei manchen Sparkassen nicht innegehalten werden könnten, wenn nicht gleichzeitig Ausgleichsstücke vorgesehen worden wären, an die die leistungsfesten Sparkassen einen Teil ihrer Aufwertungsüberschüsse zugunsten der leistungsschwachen abzuführen haben. Eine derartige Regelung besteht nur für die kommunalen Sparkassen, nicht aber für die anderen aufwertungspflichtigen

tigen Geld- und Kreditinstitute (nichtkommunale Sparkassen, Hypothekenbanken, Versicherungsgesellschaften usw.).

Von Bedeutung ist ferner, daß die an sich aufwertungspflichtigen Kommunaldarlehen auch dann aufzuwerten sind, wenn sie von der Sparkasse dem eigenen Garantieträger gewährt worden sind, da in diesem Fall zwischen der rechtlich unselbstständigen Sparkasse und ihrem Gewährverband eine Quasi-Darlehensschuld besteht³². Die Organisationsform der Sparkasse als einer Gemeindeanstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit hat sich somit auch in dieser Hinsicht nicht zum Nachteil der aufwertungsberechtigten Altsparer ausgewirkt.

Zur Nachprüfung der Aufwertungsregelung wurden bei den kommunalen Sparkassen im Auftrage der Aufsichtsbehörde Sonderrevisionen durch den zuständigen Sparkassenverband durchgeführt, um eine restlose Ausschüttung der Aufwertungsmaße zu gewährleisten.

10. Publizität.

An 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 Mustersatzung ist die städtische Sparkasse verpflichtet, ihren Jahresabschluß zumindest durch Aushang im Kassenraum bekanntzugeben. 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 kommunalen Sparkassen, insbesondere die mittleren und größeren, mehr und mehr dazu über, alljährlich einen gedruckten Geschäftsbericht herauszugeben, für den vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband ein detaillierter Musterbericht ausgearbeitet worden ist, der alle wichtigen, die Öffentlichkeit interessierenden Angaben vor sieht.

Neben der Veröffentlichung der Jahresabschlüsse und der Jahresberichte wird die Sparkassenpublizität wesentlich durch den immer mehr ausgebauten Pressedienst der Sparkassen- und Giroorganisation 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 insbesondere in der amtlichen wie auch in der freiwilligen Statistik

³² Simon a. a. D., S. 78 ff.

ihren Niederschlag. Nach Ziffer 20 des Sparkassenreglements sind die Sparkassen verpflichtet, der Aufsichtsbehörde alljährlich Nachweiseungen über ihren Geschäftsbetrieb und die Jahresergebnisse zu erstatten. Die Nachweiseungen werden provinzweise zusammengefaßt und an die ministerielle Aufsichtsbehörde sowie — zur Veröffentlichung — an das Statistische Landesamt weitergeleitet.

Monatlich wird je eine Reichsstatistik und eine Landesstatistik über die Sparkasseneinlagen zusammengestellt und veröffentlicht. Ferner werden die Ergebnisse der Zweimonatsbilanzen der Sparkassen zusammengefaßt und der Öffentlichkeit laufend durch die Presse bekanntgegeben. In den regelmäßigen statistischen Publikationen von Bedeutung (Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich; „Zeitschrift“ des Preuß. Stat. Landesamtes; Vierteljahrshäste zur Statistik des Deutschen Reichs; Zeitschrift „Wirtschaft und Statistik“ usw.) werden ebenfalls die statistischen Sparkassenergebnisse weitgehend berücksichtigt.

Nachhaltigen und wichtigen Einfluß auf die Publizität der städtischen Sparkasse übt zweifellos auch die Bestimmung in § 13 der Mustersatzung aus, wonach die Stadtverordnetenversammlung für die Genehmigung und Entlastung der Jahresrechnung nebst Bilanz- und Gewinn- und Verlustrechnung zuständig ist. Auf diese Weise wird die Öffentlichkeit zwangsläufig über alle wichtigen Ergebnisse der Jahresarbeit der einzelnen Sparkasse unterrichtet. Soweit hierdurch Verlustgeschäfte der Sparkasse bekannt werden, ist diese Art der Publizität von den Sparkassen vielfach als unerwünscht betrachtet worden. Vom Wettbewerbsstandpunkt aus gesehen ist dies begreiflich, da bei den Konkurrenzinstituten erfahrungsgemäß Verluste nur ausnahmsweise und meist nur dann der Öffentlichkeit bekannt werden, wenn sie zum Zusammenbruch der Unternehmungen oder zumindest zu Sanierungen mit Kapital-, Struktur- oder Personalveränderungen führen. Sozialpolitisch, kommunalpolitisch und wirtschaftspolitisch ist aber gerade die öffentliche Rechnungslegung der Sparkasse von großer Bedeutung. Wenn Sparkassenvorstand und Sparkassenleiter die Satzungsbestimmungen 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 Werbe wirkung aus, da auf diese Weise zumindest alljährlich die gesamte Stadtvertretung genötigt ist, sich mit der Arbeit und mit den Ergebnissen der örtlichen Sparkasse eingehend zu befassen.

Die Publizität der städtischen Sparkasse ist nach alledem außerordentlich 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 erfolgt³³.

11. Politik und Geschäft.

Über die Zusammenhänge zwischen Politik und Geschäft hinsichtlich der Verwaltung und der örtlichen Beaufsichtigung der städtischen Sparkasse bestehen vielfach falsche Ansichten. Diese Anschauungen beruhen allerdings häufig auf einer Voreingenommenheit, die nur aus der grundsätzlichen Abneigung mancher Wirtschafts- und Bevölkerungskreise gegen jede wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zu verstehen ist. Zweifellos hat die Politisierung der kommunalen Parlamente und der Verwaltungsorgane der Kommunalverbände in der Nachkriegszeit stark zugenommen. Es wäre daher immerhin möglich, daß die Parteipolitik auch auf den vom Magistrat und von der Stadtverordnetenversammlung gebildeten Sparkassenvorstand und damit auf das Sparkassengeschäft selbst übergreifen könnte. Die Gefahr ist jedoch keineswegs so groß, wie es zunächst den Anschein hat. Schon die Mustersatzungsbestimmung in § 4, nach der die Vorstandsmitglieder wirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde besitzen müssen, wirkt dem entgegen. Wenn aber wirklich bei den Wahlen zum Sparkassenvorstand neben diesen sachlichen Gesichtspunkten auch parteipolitische berücksichtigt werden, so kommt der Einfluß der eigentlichen Parteipolitik in der praktischen Arbeit des Sparkassenvorstandes im allgemeinen doch kaum zur Geltung. Wäre es anders, würde das Sparkassengeschäft zwangsläufig zerstören, da es — im Gegensatz zu manchen anderen kommunalen Wirtschaftszweigen — keinen Monopolcharakter trägt. Gerade das Kreditgeschäft der Sparkassen ist so außerordentlich empfindlich, daß gefährliche Konsequenzen unausbleiblich sind, wenn es nach anderen als sparkassen- und kreditpolitischen Grundsätzen betrieben wird. Sollten auch nur in einem Einzelfalle parteipolitische Rücksichten den sparkassenpolitischen vorangehen, dann wird sich dies in der Entwicklung des Kredits im allgemeinen bald auswirken. Sorgen

³³ Falveran, „Die Publizität der Sparkassen“ in: „Bankwissenschaft“ Nr. 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 durchzugreifen.

b) Entwicklung: Konzentration, Expansion, heutiger Stand.

Auf den organisatorischen Zusammenschluß der kommunalen Sparkassen hat ihre Organisationsform erheblichen Einfluß ausgeübt. Ursprünglich, d. h. allerdings auch erst 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 Beamtenausbildungswesen und zum Teil auch schon dem Sparkassenrevisionswesen widmeten. Irgendwelche gemeinschaftliche Einrichtungen wirtschaftlicher und finanzieller Art existierten jedoch noch nicht. Die Erweiterung der Sparkassenverbände in Sparkassen- und Giroverbände unter gleichzeitiger Errichtung der Girozentralen und damit die gemeinsame wirtschaftliche Betätigung der Sparkassen hat erst etwa seit dem Jahre 1909 eingesezt. Erst seit dieser Zeit spricht man von einer kommunalen Giroorganisation³⁵, 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 Kommunalkreditgeschäfes mehr und mehr in den Vordergrund getreten. Gerade von diesem Geschäftszweig aus sind für die Entwicklung und Erstärkung der Organisation wichtige Antriebe ausgegangen, da an ihm besonders die Garantieverbände der Sparkassen und die kommunalen Spizienorganisationen erhebliches Interesse hatten. Bekanntlich ist die Organisation des Kommunalkredits in Deutschland vor dem Kriege vielfacher Kritik unterworfen gewesen. Zur Abstellung der Mängel ist eine Reihe von Projekten ausgearbeitet und zum Teil auch (Geldausgleichsstellen bei den kommunalen Spizienverbänden) vorübergehend durchgeführt worden. Ihre endgültige Verwirklichung haben die Selbsthilfe- und Konzentrationsbestrebungen jedoch erst in der kommunalen Giroorganisation gefunden. In den Girozentralen hat sich

³⁵ Vgl. Definition in Anm. 17 zu S. 230.

die deutsche Kommunalwirtschaft zentrale Kreditinstitute geschaffen, die sowohl für den kurzfristigen Geldausgleich als auch für den langfristigen Kommunalkredit von Jahr zu Jahr wachsende Bedeutung erlangt haben. Für die Sparkassen ist die Errichtung der Giroorganisation besonders in zweifacher Hinsicht von großem Wert. In den Sparkassen- und Giroverbänden 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 Giroverbände und ihrer Bankinstitute wesentlich ausgewirkt, da die gesamte Giroorganisation die Garantie der Kommunalverbände zur wichtigsten finanziellen Grundlage hat und da ferner die kommunalen Spitzenverbände 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 Verwaltung und die Geschäftspolitik der in der Organisation zusammengeschlossenen Verbände und Banken beherrschen.

Es muß jedoch betont werden, daß die Errichtung der Giroorganisation nicht auf etwaige Expansionsbestrebungen der kommunalen Garantienträger der Sparkassen zurückzuführen ist. Der wirtschaftliche Zusammenschluß der Sparkassen in der Giroorganisation erfolgte vielmehr zwangsläufig, nachdem den Sparkassen im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestrebungen zur Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs die Übernahme des Giro- und Scheckverkehrs gesetzlich zugestanden war, der ohne zentrale Vermittlungsstellen, d. h. ohne die Girozentralen, nicht durchzuführen gewesen wäre.

Erst später haben die Kommunalverbände erkannt, daß die Girozentralen auch für die Befriedigung des kommunalen Kreditbedarfs geeignete Vermittlungs- und Emissionsinstitute sind.

Der Ausbau der Organisation in den ersten zehn Jahren ist nur sehr langsam und unter vielen Hemmungen vorstatten gegangen. Die Kriegs- und Inflationsjahre haben allerdings die Entwicklung insofern begünstigt, 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 Verbindung mit ihrer Kundschaft und überhaupt auf ihre Weiterentwicklung bedacht waren.

Die heutigen Aufgaben und Ziele der kommunalen Giroorganisation ergeben sich am klarsten aus der Zweckbestimmung der Satzungen.

Der Aufgabenkreis eines Sparkassen- und Giroverbandes sei am Beispiel des Sparkassen- und Giroverbandes für Provinz Sachsen, Thüringen 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 Verbölkommnung 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 Kommunalverbände (Emission von Sammelanleihen!);
- b) Zentralbank für die angeschlossenen Sparkassen: Liquiditätszentrale, Ergänzungsbank, Kreditzentrale;
- c) Ausgleichszentrale für den Zahlungs- und Inkassoverkehr der angeschlossenen Kommunalverbände, der Sparkassen und deren Kundschaft;
- d) Privatkreditinstitut (Ergänzungsaufgabe für das Geld- und Kreditgeschäft mit den Kommunalverbänden und Sparkassen);
- e) gegebenenfalls auch als Realkreditinstitut (Emission von Pfandbriefen usw. und Gewährung von Hypothekarkrediten).

Als Aufgaben des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (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 Verbölkommnung des Sparkassen- und kommunalen Bankwesens;

- c) die Pflege des kommunalen Geld- und Kreditwesens;
- d) die Vermittlung des Geldausgleichs seiner Mitgliedsverbände und sonstiger deutscher Kommunalverbände;
- e) die Förderung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, insbesondere die allgemeine Durchführung des Giroverkehrs bei den Sparkassen, Kommunalbanken und Kommunalverbänden.

Für den Umfang der kommunalen Giroorganisation sind nach dem Stande von 1930 folgende Angaben kennzeichnend:

1. Es bestehen zirka 3100 selbständige Sparkassen, Girokassen usw. mit zirka 9500 Zweig- und Annahmestellen, die sämtlich — entweder direkt oder durch ihre kommunalen Garantieverbände — in provinziellen oder einzelstaatlichen Sparkassen- und Giroverbänden zusammengeschlossen sind.
2. Es bestehen 17 provinzielle bzw. einzelstaatliche Sparkassen- und Giroverbände, die 17 Girozentralen, Landesbanken und Provinzialbanken mit rund 80 Filialen unterhalten bzw. an ihnen einflußreich beteiligt sind.
3. Alle diese Verbände, Banken, Sparkassen, Girokassen usw. sind mittelbar oder unmittelbar beteiligt am Spitzenverband der Giroorganisation, d. h. am Deutschen Sparkassen- und Giroverband und seiner Bankanstalt, der Deutschen Girozentrale in Berlin.

Es wird vielfach behauptet, daß durch die Zusammenfassung der Sparkassen und ihrer kommunalen Garantieverbände in der Giroorganisation eine uferlose Expansionspolitik eingesetzt habe. Daß diese Behauptung unzutreffend ist, beweist eindeutig die ziffernmäßige Entwicklung der Sparkassen in Deutschland. Es bestanden:

- a) im Jahre 1910 (also zur Zeit der Gründung der Giroorganisation) 3072 selbständige Sparkassen³⁶,
- b) im Jahre 1913 3133 selbständige Sparkassen³⁶,
- c) Ende 1929 3122 selbständige Sparkassen³⁷.

Somit ergibt sich, daß sich die Zahl der selbständigen Sparkassen in Deutschland während der letzten 20 Jahre kaum verändert hat. Auch wenn man die nach dem Kriege erfolgten Gebietsabtretungen und die später durchgeföhrten Zusammenschlüsse von Sparkassen be-

³⁶ Reichszentrale für Heimatdienst: Richtlinie Nr. 157 v. Sept. 1927.

³⁷ Nach der neuesten Statistik d. Dt. Sparkassen- u. Giroverbandes.

rücksichtigt, so verschiebt sich das Ergebnis nur unwesentlich. Auf eine Vergrößerung des Zweig- und Annahmestellennetzes ist allerdings großer Wert gelegt worden. Ausschlaggebend war hierfür die soziale Verpflichtung der Sparkassen, möglichst jedermann, also auch der Bevölkerung 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 zweifellos 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, kommunal- und finanzpolitischen, allgemeinpolitischen und wirtschaftspolitischen Ergebnissen unterschieden werden soll.

Betriebswirtschaftliches Untersuchungsergebnis.

Die kommunale Organisationsform prägt sich in der betriebswirtschaftlichen Gestaltung der städtischen Sparkasse deutlich aus. Bis vor etwa 20 Jahren herrschte in der Sparkasse durchaus die behördliche Eigenart und die Verwaltungstechnik vor. Mit der Umstellung der städtischen Sparkasse auf neuzeitliche und kaufmännische Geschäftsmethoden ging eine gründliche betriebswirtschaftliche Neorganisierung 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 Durchführung des Revisionswesens und für die Anstellung von Betriebsvergleichen durch die Öffentlichkeit günstig aus.

Sozialpolitisches Untersuchungsergebnis.

Auf die sozialpolitische Zweckbestimmung der städtischen Sparkasse übt ihre kommunale Organisationsform starken Einfluß aus. An Faktoren, die den sozialpolitischen Zweck der Sparkasse günstig beeinflussen, sind insbesondere zu nennen:

- a) die örtliche Verbundenheit der Sparkasse, insbesondere die weitgehend gesicherten Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit,

- b) die Ausschaltung aller persönlichen Gewinnbeteiligungsinteressen,
- c) der Einfluß auf das Vertrauen zur Sparkasse angesichts der Garantie des Kommunalverbandes,
- d) die Bereitstellung der kommunalen Einrichtungen für die Durchführung des vielfach sehr unwirtschaftlichen, aber besonders sozialen Kleinsparwesens.

Diesen positiven Einflüssen stehen als bemerkenswerte negative Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber: das Interesse des Garantieverbandes an billigen Kommunalkrediten und an Überschüssen. Daß dieses Interesse kaum zu Auswüchsen führen kann, wurde im einzelnen dargelegt.

Kommunal- 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 hieraus keineswegs die ungünstigen Auswirkungen ergeben, die vielfach befürchtet werden. Allerdings ist die Möglichkeit für den Kommunalverband, bei seiner Sparkasse Kredite aufzunehmen, relativ bequem. Daß diese Finanzspruchnahme nicht überhandnehmen kann, erscheint gewährleistet. Auch ist nicht als erwiesen anzusehen, daß den Kommunalverbänden die ihnen nachgesagte Expansionspolitik vornehmlich mit Sparkassenmitteln ermöglicht wurde. Die Sparkassen und ihre Organisation haben selbst das größte Interesse an einer gesunden Finanzwirtschaft ihrer kommunalen Garantieverbände.

Neben den Funktionen als Kreditinstitut ihres Garantieverbandes hat die Sparkasse auch wichtige Aufgaben als Zentralstelle für die Durchführung des Zahlungsverkehrs und für die Verwaltung der vorübergehend verfügbaren 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 Kreditmittel für Stützungsbedürftige Unternehmungen bereitgestellt wurden, an deren Aufrechterhaltung die Garantiegemeinde ein sozial- und finanzpolitisches Interesse hatte.

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 gemeinnützigen nichtkommunalen Geld- und Kreditinstituten — keinen Einfluß aus.

Allgemeinpolitisches Untersuchungsergebnis.

Der gegen die städtische Sparkasse und ihre Organisationsform häufig vorgebrachte Einwand, auf ihre Geschäftsführung wirkten parteipolitische Einflüsse maßgeblich ein, ist, wie dargelegt wurde, als unbegründet anzusehen. Im übrigen ist es gerade im Hinblick auf die soziale und gemeinnützige Zweckbestimmung der städtischen Sparkasse von Bedeutung, daß durch ihre Organisationsform auch eine gegenseitige Kontrolle und eine interessierte Mitarbeit der verschiedenen Bevölkerungsschichten des Garantieverbandes gewährleistet werden.

Wirtschaftspolitisches Untersuchungsergebnis.

Die Frage der wirtschaftspolitischen Auswirkung der kommunalen Organisationsform der Sparkassen ist angeichts der außerordentlichen Höhe der ihnen anvertrauten Kapitalien von größter Bedeutung. Es ist gezeigt worden, daß die kommunale Sparkasse die bei ihr auftreffenden Gelder als Kreditmittel grundsätzlich wieder dem Wirtschaftsbezirk und den Bevölkerungskreisen zuleitet, denen sie entstammen. Auf diese Weise wird eine ständige Förderung der örtlichen Wirtschaft durch Zuführung von Klein- und Mittelkrediten erreicht und gleichzeitig vermieden, daß die Sparkapitalien und Giroeinlagen zentral zusammengefaßt und in großen Posten angelegt werden. Den Sparkassen ist es gelungen, eine außerordentlich straffe Organisation zu schaffen, die dennoch den einzelnen Mitgliedskassen größte Selbstständigkeit in ihrer Verwaltung und insbesondere in der Anlage ihrer Mittel gestattet. Wenn somit eine volkswirtschaftlich unerwünschte Konzentration im Sparkassentypus vermieden worden ist, so darf dies in erster Linie auf die kommunale Organisationsform der Sparkassen zurückgeführt werden.

Abschließend ist festzustellen: Die städtische Sparkasse erfüllt ihren sozialen und wirtschaftlichen Zweck. Sie fördert — wie die Mustersatzung es vorschreibt — den Sparsinn, sie gibt Gelegenheit, Ersparnisse und andere Gelder sicher und verzinslich anzulegen, sie dient der Befriedigung der örtlichen Kreditbedürfnisse.

Es ist schließlich anzuerkennen, daß die kommunalen Sparkassen angesichts der veränderten Formen der Geld- und Kreditwirtschaft nicht auf der früheren Entwicklungsstufe stehen geblieben sind, sondern daß ihre Organisations- und Rechtsgrundlagen immer vollkommener ausgestaltet wurden. Die Modernisierung der Geschäfts- und Betriebsmethoden, der Zusammenschluß zur Sparkassen- und Giroorganisation, die Aufstellung einer Mustersatzung, die Ausgestaltung des Revisionswesens und der Personalausbildung 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 jetzigen 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 vorliegende 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 Einfluß der Krise auf das Sparkassenwesen zu berücksichtigen. Abgesehen von der Beeinträchtigung der Einlagenentwicklung und den sonstigen geschäftlichen Auswirkungen sind im Zusammenhang mit der Krise auch gewisse Veränderungen in den Rechts- und Organisationsgrundlagen der kommunalen Sparkassen zu verzeichnen. So ist insbesondere durch die 3. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 u. a. angeordnet worden, daß diejenigen Sparkassen, die rechtlich unselbständige Gemeindeeinrichtungen sind, durch Maßnahmen der Landesregierungen zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umgestaltet werden müssen, ohne daß hierdurch jedoch die bisherige Haftungsregelung eine Änderung erfahren darf.

Die genannte Notverordnung enthält ferner Bestimmungen über eine anderweitige Zusammensetzung des gesetzlichen Vertretungsgangs der kommunalen Sparkasse (Sparkassenvorstand), über eine Einschränkung in ihrer Kommunal- und Hypothekarkreditgewährung sowie über eine Verschärfung der Vorschriften bezüglich der Bildung und Belegung der Liquiditätsreserven.

Die Bedeutung der gesetzlichen Neuregelung soll nicht unterschätzt werden; sie beabsichtigt und bewirkt aber keineswegs eine grundlegende Umgestaltung des kommunalen Sparkassenwesens in Deutschland. Schon vor der Krise gab es außerhalb Preußens, wie in der Einleitung zu dieser Arbeit ausgeführt worden ist, kommunale Sparkassen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Schon vorher hat die große Mehrheit der Sparkassen eine vorsichtige Zurückhaltung im Kommunal- und Hypothekarkreditgeschäft geübt, so daß sie praktisch die neuen Höchstgrenzen schon bisher nicht überschritten und im allgemeinen nicht einmal erreicht hatte. Schon vor der rechtlichen Neuordnung besaßen die weitaus meisten Sparkassen Verwaltungsgorgane, die sich — entsprechend den Satzungsvorschriften — in ihrer Arbeit von sachlichen und wirtschaftlichen Grundsätzen leiten ließen. Schließlich haben die kommunalen Sparkassen die bisherigen gesetzlichen Liquiditätsvorschriften weitgehend beachtet; erst im Verlauf der beispiellosen Krise hat sich ergeben, daß diese Vorschriften Verbesserungsbedürftig waren.

Neben der Verschärfung der Satzungsbestimmungen über die Geschäfts- 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 von Einfluß gewesen. Zwar ist die Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen der kommunalen Sparkassen erwünscht und von praktischem Wert; sie soll aber das Wesen der kommunalen Sparkasse nicht umgestalten, denn ihre wirtschaftliche und soziale Zielsetzung und die Grundsätze ihrer Geschäftspolitik haben sich nach wie vor bewährt. Im Zeitpunkt des Krisenausbruches waren die Sparkassen normalen Liquiditätsansprüchen durchaus gewachsen; ihr Geschäft war auf der Aktiv- und Passivseite gesund. Als allerdings die Vertrauenskrise mit den Bankgläubigern auch die Gesamtheit der Spareinleger erfaßte und als sich

der Verfügung über die Liquiditätsreserven unvorherzusehende und von den Sparkassen nicht verschuldete Schwierigkeiten (Schließung der Wertpapierbörse, Zahlungsstörungen bei großen Bankinstituten usw.) entgegenstellten, da waren, wie bei allen anderen Geld- und Kreditinstituten naturnotwendig auch bei den kommunalen Sparkassen vorübergehende 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 wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen für Gegenwart und Zukunft Rechnung zu tragen sucht.

Die vorliegende Abhandlung würde infolgedessen zwar in Einzelheiten, nicht aber in ihren grundlegenden Voraussetzungen und Schlußfolgerungen Änderungen erfahren haben, wenn es noch möglich gewesen wäre, den Einfluß der Geldkrise des Jahres 1931 auf das kommunale Sparkassenwesen im allgemeinen und auf die städtische Sparkasse im besonderen zu berücksichtigen.

Magdeburg, im Dezember 1931.

Der Verfasser.

Literaturverzeichnis.

- Cremer, „Leitfaden für Sparkassen“, Berlin 1926.
Hatschek, „Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts“. 3./4. Auflage, Leipzig 1924.
Dr. Jof. Hoffmann, Art. „Konsolidierung der Sparkassenentwicklung“, in: „Wirtschaftsdienst“, 1930, Heft 15.
Kälveran, Art. „Die Publizität der Sparkassen“, in: „Bankwissenschaft“, Nr. 10/11, vom 5. 9. 1929.
Präsident Dr. Kleiner, Art. „Kommunalkredit und Kapitalmarkt“, in: „Deutsche Sparkassenzeitung“, 1930, Nr. 64/65.
E. G. Kleiner, „Das Recht der öffentlichen Sparkasse“, Berlin 1930.
v. Knebel-Döberitz, „Das Sparkassenwesen in Preußen“, Berlin 1907.
Nicolai, „Grundriß des Sparkassenwesens“, Breslau 1928.
Neusch, Art. „Sparkasse“ im: „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften“, Jena 1922.
Dr. Scholz, „Die Teilnahme der städt. Sparkassen an der Geldwirtschaft der Stadtverwaltungen“, Band 137 der „Schriften des Vereins für Sozialpolitik“.
Simon, „Das neue Sparkassenrecht“, Berlin 1928.

Ferner:

- Aussätze in Fachzeitschriften (insbesondere „Sparkasse“ und „Deutsche Sparkassenzeitung“) und Tageszeitungen.
Zusammenstellungen des Statistischen Reichsamtes.
Hauptübersichten über den Geschäftsbetrieb und die Ergebnisse der Sparkassen, zusammengestellt vom Preuß. Statistischen Landesamt.
Statistiken des Deutschen Sparkassen- und Girerverbandes.
Richtlinien der Reichszentrale für Heimatdienst.
Sparkassenreglement von 1883 und andere Gesetze, Erlasse und Verfügungen.
Preußische Musterordnung und andere Satzungen.
Gründungsverträge, Protokolle, Geschäftsberichte u. a.

**Der autonome Wirtschaftskörper.
Die Deutsche Reichspost
unter dem Reichspostfinanzgesetz.**

Von

Dr. Siegfried Ermer, München.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einführung	273
§ 1. Monopol- und Staatsbetrieb beim Post-, Telegraphen- und Fern- sprechwesen	273
I. Die Organisation des Deutschen Postwesens	276
§ 2. Die Organisation des Post- und Telegraphenwesens in Deutsch- land bis zum Reichspostfinanzgesetz	276
§ 3. Die Lösung der Deutschen Reichspost vom Reichshaushalt . .	278
§ 4. Die rechtliche Grundlage für die Verselbständigung der Reichspost: Das Reichspostfinanzgesetz	280
§ 5. Die Neuorganisation auswärtiger Post- und Telegraphenverwal- tungen	284
II. Der Aufbau der Geschäfts- und Finanzpolitik der Deutschen Reichspost	286
§ 6. Das Rechnungswesen der Deutschen Reichspost	286
1. Rechnungsführung	286
2. Aufstellung des Voranschlags und Rechnungsprüfung . . .	289
3. Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung	290
4. Abschreibungen	291
§ 7. Die Deckung des Geldbedarfs bei der Deutschen Reichspost .	292
1. Deckung des laufenden Geldbedarfs (Betriebsmittelfonds, Rücklage)	292
2. Beschaffung des Anlagekapitals	294
§ 8. Die kaufmännische Durchgestaltung des Reichspostbetriebes .	299
1. Das gegenseitige Abrechnungsverfahren der Reichs- und Staats- verwaltungen	299
2. Maßnahmen zur Minderung der persönlichen und sachlichen Kosten	300
3. Neuorganisation des Beschaffungswesens	303
§ 9. Die Tarifpolitik der Deutschen Reichspost	307
1. Tariffestsetzung	307
2. Die für die Preisbildung bei der Deutschen Reichspost maß- gebenden Finanzprinzipien	308
§ 10. Die Finanzergebnisse 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 Briefbeförderung, 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 Vereinigung 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, ist wesentliche Vorbedingung für die Wirtschaftlichkeit der hier behandelten Verkehrsziege¹. Allein durch die Zusammenfassung aller vorfallenden Verkehrsleistungen in einem einzigen Unternehmen ist eine weitgehende Verbilligung der einzelnen Verkehrsakte gewährleistet. Jedes Nebeneinander mehrerer Betriebe mit gleichgerichteten Aufgaben müßte schließlich wegen schlechter Ausnützung der Leistungsfähigkeit jedes einzelnen Betriebes zur Kapitalvergewöndung und zur Verteuerung der Verkehrstarife führen. Die Schaffung einer einheitlichen Verkehrsanstalt innerhalb eines Landes verbürgt zugleich den Ausbau eines gleichmäßig verzweigten Verkehrsnetzes. Ebenso wird durch eine einzige Verkehrsanstalt die Vereinheitlichung der Verkehrsleistungen ermöglicht und damit eine gleichmäßige Befriedigung der in den einzelnen Teilen eines Landes vorhandenen Bedürfnisse bewirkt. Kann nun die Zusammenfassung und Vereinheitlichung der Verkehrsleistungen auch durch das Privatmonopol im ge-

¹ Vgl. bez. der in diesem Kapitel gemachten Ausführungen Saz, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. Bd. I. S. 358 ff.

wissen Sinne verwirklicht werden, so ist eine allen Teilen des Staatsgebietes zukommende gleiche Anteilnahme an dem Nachrichtenverkehr zu den erreichbar günstigsten Bedingungen und eine einfache und einheitliche Preisfestsetzung doch nur durch den Staat gesichert².

Das Interesse des Staates an einem bestimmten Verkehrszweig muß um so größer sein, je allgemeiner das Bedürfnis ist, das jener Verkehrszweig befriedigt. 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 angeführten Gründen erscheint die Verwaltung des Postwesens durch den Staat ja auch schon deshalb als notwendig, weil die Post als Vermittler von Nachrichten und Befehlen ein wesentlicher Bestandteil eines modernen Staates ist.

Die Frage, ob Staatsverwaltung oder Privatbetrieb, tauchte bei der Indienststellung des Telegraphen für den öffentlichen Verkehr in verstärktem Maße auf. Die Vertreter der liberalen Wirtschaftspolitik wollten einen Privatbetrieb. Trotzdem setzte sich von Anfang an, insbesonders aus staatspolitischen Gründen, die Form der Staatsverwaltung beim Telegraphen durch. Der Widerstand dagegen verlor sich um so schneller, als sich zeigte, daß der Telegraphenbetrieb Zuflüsse erforderte. Nur in Amerika hat sich heute noch der Privatbetrieb im Telegraphenwesen im vollen Umfang erhalten; zwei große Gesellschaften, 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 Staat auch die Gemeinden als Unternehmer auf, z. B. in den Niederlanden. In anderen Ländern hin wiederum hat sich zwar der Staat das Alleinbetriebsrecht gesichert, er nimmt aber den Betrieb nicht selbst wahr, sondern läßt ihn unter staatlicher Aufsicht von Privatunternehmern ausführen, z. B. in Italien, Dänemark und Spanien³. In den nordischen Ländern betätigt sich neben dem Staat noch die Privatwirtschaft auf dem Gebiete des Fernsprechverkehrs. In Amerika wird auch

² Vgl. *Sax a. a. D.*, S. 361.

³ Vgl. Feherabend, *Der Einfluß der Tarifpolitik auf die Entwicklung des Fernsprechwesens in Deutschland*. In: *Jahrb. f. Post und Telegraphie*. 1928 bis 1929. S. 11 ff.

der Fernsprechbetrieb allein durch private Unternehmer besorgt. Soweit es sich um Ortsfernsehverkehr handelt, erscheint der Privatbetrieb durchaus als unbedenklich. Dagegen hat sich für den Fernverkehr im Interesse einer gleichmäßigen Verteilung des Fernsprechnetzes zumindest die Sicherung des staatlichen Aufsichtsrechtes meist als ein wirtschaftliches Erfordernis erwiesen.

Soweit das Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen in Händen des Staates ist, sicherte sich dieser vielfach durch rechtliche Bestimmungen das Monopol. Beim Postwesen ist der sogenannte Postzwang die rechtliche Grundlage des Alleinbetriebes. Die unter Postzwang gestellten Benachrichtigungsmittel sind in den einzelnen Ländern durchaus verschieden. In Deutschland beschränkt das auch heute noch gültige deutsche Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871 den Postzwang auf „alle versiegelten, zugenäherten oder sonst verschlossenen Briefe und alle Zeitungen politischen Inhalts, welche öfters als einmal wöchentlich erscheinen“, insofern es sich um Beförderung „gegen Bezahlung von 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 Gewicht dem Postzwang unterworfen. Hinsichtlich des Telegraphen- und Fernsprechwesens hat sich das Deutsche Reich durch Gesetz vom 6. April 1892 — im Jahre 1928 ersetzt durch das Gesetz 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 Übersee und der Funkdienst an Bord von Handelsschiffen sowie der Rundfunk, werden unter Aufsicht und unter finanzieller Beteiligung der DRP. von Privatbetrieben verwaltet⁴.

Bei verschiedenen Geschäftszweigen, die von der Reichspost verwaltet werden, aber nicht dem Postzwang unterliegen, wußte sich die Post durch entsprechende Preisgestaltung vielfach 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 Tarifpolitik werden diese den Bedingungen der Konkurrenzwirtschaft unterstellten Betriebszweige der DRP. noch im einzelnen zu erwähnen sein. Da aber diese Ge-

⁴ Hellmuth, Die Betriebswirtschaftslehre der 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 verschiedenen Landespostverwaltungen durch den Norddeutschen Bund zu einer einheitlichen Verkehrsanstalt zusammengefaßt. Damit war der erste Schritt zur Vereinheitlichung des deutschen Postwesens unternommen. Durch die Reichsverfassung vom Jahre 1871 wurde dann das Post- und Telegraphenwesen der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches unterstellt⁵. Nur für Bayern und Württemberg hatte der Art. 52 der Rv. Vorbehalte geschaffen. Hiernach verblieb den beiden Ländern die Verwaltung ihres Post- und Telegraphenwesens; sie konnten ferner innerhalb ihres Postgebietes Bestimmungen über die Portofreiheiten, über das Posttaxwesen und über die Telegraphengebühren treffen. Trotz dieser Bayern und Württemberg eingeräumten Postreservatrechte waren aber die drei im Deutschen Reich bestehenden Post- und Telegraphenverwaltungen durch die allein dem Reiche vorbehaltenden Gesetzgebungsrechte (Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse zum Publikum, über die Portofreiheit und das Posttaxwesen, soweit beide letztere nicht den inneren Verkehr in Bayern und Württemberg trafen) bereits zu einer gewissen Einheit miteinander verbunden. Die finanzielle Selbständigkeit der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung, die sich in einer getrennten Haushaltsführung und in einer verschieden gehandhabten Finanzpolitik (z. B. Anleihepolitik, Regelung der Pensionslasten) äußerte, war insofern durchbrochen, als die beiden Länder verpflichtet waren, nach Maßgabe der Bevölkerungsziffer und der Reichspostüberschüsse⁶ — seit 1916 (Gesetz vom 21. Juni 1916) nach dem Verhältnis der Gebühreneinnahmen von Bayern und Württemberg zu denen

⁵ A. Niggli, Postverkehrsgesetze des Deutschen Reiches, Stuttgart 1928, S. 1/2, und Aschenborn-Schneider, Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches, Berlin 1928, S. 1ff.

⁶ W. Voß, Finanzwissenschaft. Tübingen 1917. S. 769.

des Reichs — Ausgleichsbeiträge an das Reich für das ihnen zugestandene Postreservatsrecht zu zahlen. Ferner mußten Bayern 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 Besteitung der Kosten des Postwesens in den Kolonien⁷.

Die vorgenannten finanziellen Verpflichtungen von Bayern und Württemberg dem Reich gegenüber waren recht bedeutend. An Ausgleichsbeiträgen wurden z. B. von Bayern an das Reich in den Jahren 1900 bis 1913 90,91 Millionen bezahlt, an Beiträgen zu den Kosten der Zentralverwaltung 1900—1911 419 067 Mk. und an Zuschüssen zu den Kosten des Postwesens in den Schutzzonen in den Jahren 1901—1911 insgesamt 1 402 347 Mk. Für Württemberg beliefen sich die entsprechenden Zahlungen auf 24,43 Millionen Ausgleichsbeträge in den Jahren 1900—1911, auf 138 518 Mk. Beiträge zu den Zentralkosten und auf 492 219 Mk. Beiträge zu den Kosten des Postwesens in den Kolonien.

Alles in allem bewirkten diese Zahlungsverpflichtungen, daß die finanziellen Vorteile, die der bayerische und württembergische Staat aus dem Postreservatsrecht zog, nur gering waren. Dagegen erzielte die Reichspost ohne Berücksichtigung vorgenannter Zuschüsse in dem Zeitraume von 1876—1913 insgesamt 1 212,2 Millionen Überschüsse. Während des Krieges wiesen allerdings die Finanzergebnisse der Reichspost einerseits und die Finanzergebnisse der bayerischen und württembergischen Postverwaltungen andererseits eine gegenüber den Vorriegsjahren gerade umgekehrte Bewegung auf. Die Reichspost wurde zum Zuschuhbetrieb, währenddessen die beiden anderen Postverwaltungen Überschüsse abwarfen. Diese Bewegungen der Finanzergebnisse wurden noch dadurch verstärkt, daß nun das Reich analog den von Bayern und Württemberg bezahlten Ausgleichsbeträgen gemäß dem bereits erwähnten Berechnungsschlüssel an diese Länder Zahlungen zu leisten hatte. Ihre rechtliche Begründung fanden diese Ausgleichsbeträge des Reiches an die Länder in dem Grundsatz, daß ein Bundesstaat, sofern er an bestimmten Ausgaben des Reiches — in diesem Fall Zuschuß des Reiches zum Reichspostetat — nicht teilnimmt, eine „Gutrechnung am Matrikularbeitrag“⁸ erhält. Insgesamt beliefen sich die vom

⁷ Gerbeth, Die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Reichspost und den Finanzen der Bundesstaaten; in: Annalen des Deutschen Reiches. 1914. S. 11 ff.

⁸ v. Casselmann, Sitzung des Bayerischen Landtages vom 30. Juni 1916.

Reich an die Länder abgeführt Summen in den Jahren 1914—1918 auf 78,2 Millionen Mk.⁹.

Nach dem Kriege hat in Deutschland die Organisation des Postwesens insofern eine Änderung erfahren, als nun auf Grund der neuen Reichsverfassung vom Jahre 1919 die vollständige Vereinheitlichung des Postwesens zur Durchführung kam. Durch das Gesetz vom 27. April 1920 zur Ausführung des Art. 170 der RV. (RGBl. 1920 I S. 643ff.) wurde im Jahre 1920 auf Grund der Staatsverträge der Übergang der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltungen auf das Reich vollzogen. Zugleich mit der äußeren Neuorganisation des Postwesens fand auch eine gewisse Neuorientierung in den Verwaltungsgrundsätzen statt; insbesondere wurde der Gedanke wirtschaftlicher Verwaltung der Post und Telegraphie in stärkerem Maße betont als vordem. Dieses Streben nach stärkerer wirtschaftlicher Durchbildung des deutschen Post- und Telegraphenbetriebes äußerte sich vor allem auch in der Durchführung zahlreicher Vereinfachungs- und Sparmaßnahmen. Allerdings 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 Tarif erhöhungen infolge der dazu notwendigen langwierigen gesetzgeberischen Erfordernisse nicht mehr Schritt halten konnten.

§ 3. Die Loslösung der Deutschen Reichspost vom Reichshaushalt.

Die durch die Reichsfinanzreform vom Jahre 1919/20 vorgenommene Trennung des Reichshaushaltes in zwei Abschnitte (1. Allgemeiner Reichshaushalt, 2. Betriebsverwaltungen) kann bereits als ein Anfang zu der finanziellen Verselbständigung der Reichspost sowie der Reichsbahn — allerdings innerhalb des Reichshaushaltes — angesehen werden¹⁰. Endgültig wurde die finanzielle Eigenwirtschaft der DRP. aber erst mit der Stabilisierung der Währung begründet. Am 15. Oktober 1923, dem Tage der Errichtung der Rentenbank, wurde die

⁹ W. Löß, Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Weltkrieg. Berlin-Leipzig 1927. S. 57.

¹⁰ R. Döhler, Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost. Leipzig 1929. S. 2.

Reichspost als lästiger Postgänger auf Veranlassung des Reichsfinanzministers kurzerhand, ohne irgendwelche Verordnung und ohne gesetzliche Grundlagen, vom allgemeinen Reichshaushalt getrennt. Die dem Reiche von der Rentenbank zur Verfügung stehenden Kredite in Höhe von 900 Millionen RM. waren zu gering, als daß daraus noch größere Zuschüsse an die Betriebsverwaltungen hätten geleistet werden können.

Nachdem nun die Reichspost keine Zuschüsse mehr vom Reiche erwarten konnte, war sie gezwungen, derart zu wirtschaften, daß Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes miteinander ins Gleichgewicht kamen. Ein der Post zur Verfügung stehender 30-Millionen-Rentenmark-Kredit, ein zu Anfang des Jahres 1924 von der Hannoverschen Bodenkreditbank gewährtes Darlehen in Höhe von 25 Millionen RM. und die aus den Postscheckgeldern stammenden Betriebsmittel ermöglichten zunächst die Besteitung der notwendigen Betriebsausgaben. Den endgültigen Ausgleich zwischen Einnahmen 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 entsprechend verringerte. Da an die Aufnahme einer Anleihe nicht zu denken war, mußten auch die außerordentlichen Ausgaben aus den ordentlichen Einnahmen 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 Betriebsrücksichten unbedingt notwendigen Bauten sollten jedoch irgendwie durch langfristige Kredite gewonnen werden. Zu diesem Zweck entschloß sich zu Anfang des Jahres 1924 die Reichspostverwaltung mit Zustimmung der Reichsregierung, auf einen Teil ihres bisher hypothekarisch nicht belasteten Grundbesitzes Feingoldhypothekarlehen in Höhe von 29 Millionen GM. durch Vermittlung zweier Bodenkreditanstalten aufzunehmen¹¹.

Das finanzielle Schlüsseergebnis 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 Ausgaben herzustellen, sondern es wurde darüber hinaus sogar ein Überschuß von 54 Millionen RM. erzielt. Der Überschuß wurde zur Abdeckung des an das Reich geschuldeten Betrages in Höhe von 60 Mil-

¹¹ Hellmuth a. a. D., S. 82.

lionen RM. verwendet, welche Summe der Anteil der DRP. an der wertbeständigen Reichsschuld war. Im Gegensatz zur Reichsbahn hatte sich nämlich die Reichspost zur Erstattung dieser Schuld verpflichtet.

§ 4. Die rechtliche Grundlage für die Verselbständigung der Reichspost: Das Reichspostfinanzgesetz.

Mit der Stabilisierung der Währung vom 15. November 1923 war die Loslösung der Finanzwirtschaft der DRP. von der des Reiches tatsächlich vollzogen worden, ohne daß jedoch eine rechtliche Änderung der Organisationsform des Post- und Telegraphenwesens eingetreten war. Die Neuorientierung in der Finanzbegehung und in der Geschäftspolitik, wie sie entscheidend durch die Loslösung vom allgemeinen Reichshaushalt eingeleitet war, fand ihre endgültige Formulierung und zugleich ihre gesetzliche Begründung erst in dem Reichspostfinanzgesetz (RPFG.) vom 18. März 1924 (RGBl. 1924 I S. 287).

Begründet wurde die Neuregelung mit der Notwendigkeit einer freieren kaufmännischen Betriebsführung. Gerade in der Zeit äußerst schwieriger wirtschaftlicher Verhältnisse war erfolgreiches und rationelles Wirtschaften nur bei der Möglichkeit schneller Anpassung an die jeweilige Wirtschafts- und Finanzlage gegeben. Durch die Mitwirkung mehrerer Instanzen und den damit verbundenen langwierigen Verhandlungen war z. B. die Aufstellung des Voranschlages bisher zu einem Zeitpunkt nötig, in dem sich die Voraussetzungen für die Verkehrsentsfaltung in dem folgenden Wirtschaftsabschnitt noch nicht übersehen ließen. Durch das RPFG. sollte nun bewirkt werden, daß anstatt des Reichstags, Reichsrats und Reichsfinanzministeriums ein diese Stellen zusammenfassendes Verwaltungs- und Kontrollorgan, der Verwaltungsrat geschaffen werde. Der verhältnismäßig kleine Personenkreis des Verwaltungsrats (zunächst 31, dann 40 und neuerdings 41 Mitglieder) sollte die erforderliche wirtschaftliche Bewegungsfreiheit gewährleisten. Die Beratung des Haushaltplanes durch den Verwaltungsrat war denn auch künftig auf wenige Tage beschränkt. Mit gleicher Schnelligkeit konnten tarifpolitische Maßnahmen getroffen werden. In der Begründung zum RPFG. war ferner auf einen gerade nach dem Zusammenbruch der Staatsfinanzen nicht unwichtigen Grund für die Verselbständigung der DRP. hingewiesen, nämlich auf die Hebung der Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Reichspost. „Es sind nun genügend Anzeichen und Erfahrungen vorhanden, die

diese Hebung der Kreditsfähigkeit eines von den sonstigen Verbindlichkeiten des Reiches getrennten Postvermögens unzweifelhaft machen¹².“ Große praktische Bedeutung hat diese Erwägung in der Folgezeit allerdings nicht erlangt. Abgesehen von dem von der Hannoverschen Bodenkreditbank gewährten Darlehen, nahm die Reichspost in den Jahren 1924 und 1925 überhaupt keinerlei Kredit in Anspruch. Die zweite Teilsumme der im Jahre 1926 von der DRP. aufgelegten Anleihe erfuhr aber auch keine wohlwollendere Aufnahme als z. B. damals die „Preußenanleihe“.

Nach § 1 Abs. 1 des RPFG. „ist der Post- und Telegraphenbetrieb als selbständiges Unternehmen unter der Bezeichnung ‚Deutsche Reichspost‘ vom Reichspostminister unter Mitwirkung eines Verwaltungsrats nach Maßgabe dieses Gesetzes zu verwalten“. Zur Begründung der DRP. als selbständiges Verkehrsunternehmen wurde „das Vermögen des Reiches, das dem Reichspost- und Telegraphenbetriebe gewidmet und in ihm erworben ist“, als Sondervermögen der DRP. konstituiert. Dieses Sondervermögen ist „von den übrigen Vermögen des Reiches, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten“ (§ 1 Abs. 2). „Für die Verpflichtungen der DRP. haftet nur das Sondervermögen; es haftet nicht für die sonstigen Verbindlichkeiten des Reiches“. Die Absonderung des postalischen Vermögens vom allgemeinen Reichshaushalt erstreckt sich jedoch lediglich auf Verwaltung und Bewirtschaftung; Eigentümer des Sondervermögens ist nach wie vor das Reich¹³. Die DRP. ist somit Reichsanstalt geblieben. „Sie hat nicht die Eigenschaft einer eigenen vom Reichsfiskus verschiedenen juristischen Persönlichkeit erlangt¹⁴.“ An dem öffentlichen Charakter und der staatsrechtlichen Stellung des Post- und Telegraphenwesens hat sich also nichts geändert. Die Umgestaltung des Postbetriebes 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 Neuorganisation der Reichspost lediglich die finanzielle Verselbständigung und die damit im Zusammenhang stehende Änderung der Betriebsführung und Finanzgebarung zum Gegenstand.

¹² Reichstagsdrucksache 6590, Bd. 380.

¹³ Hartmann, Reichspostfinanzgesetz. 1. Post- und Telegraphenwissenschaftliche Woche, S. 10, und Hellmuth a. a. D., S. 70/71.

¹⁴ 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 Verwaltungsrat unter gleichzeitiger Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Charakters des Post- 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 außerhalb der Reichspost stehender Stellen. Daraufhin deutet schon die Bestimmung, daß das Gehalt des Reichspostministers im Reichshaushalt veranschlagt und der verfassungsmäßigen Beschlusssfassung durch Reichsrat und Reichstag unterliegt (§ 3 Satz 3 RPFG.). Der Reichspostminister kann aber Beschlüsse des Reichstages in Dingen, die eigentlich den Verwaltungsrat angehen, nicht einfach ignorieren. § 6 RPFG. 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 DRP. geregelt sind. Der § 9 bestimmt, daß die Aufnahme von Anleihen der vorherigen Verständigung zwischen Reichspostminister und Reichsfinanzminister bedarf. „Diese Verständigung mit dem Reichsfinanzminister hat sich“, wie es in der Begründung zum RPFG. (§ 9) heißt¹⁵, „auf alle Fragen der Kreditaufnahme zu erstrecken, insbesondere auf Höhe und Art des Kredites (Darlehen, Schatzwechsel, Anleihen), Sicherstellungen, Zins, Diskont und Tilgungssätze, Geldgeber, Zeit der Kreditaufnahme, Festlegung des Wortlauts der Anleiheprospekte und der Schuldbeschreibungen.“ Das Gesamtinteresse des Reiches kann eine Einschränkung des Finanzbedarfs der DRP. selbst dann fordern, wenn dieser Finanzbedarf in den besonderen Bedürfnissen der DRP. an sich begründet erscheint. Diese starke Begrenzung der Handlungsfreiheit auf dem Gebiete der Kreditaufnahme ist natürlich für die seit dem RPFG. von der DRP. eingeschlagene Anleihepolitik bedeutsam geworden.

Eine ebenfalls durch seine Auswirkung auf den gesamten Haushaltspan plan wichtige Einschränkung in der Handhabung der vom Verwaltungsrat zu bestimmenden Finanzpolitik besteht in der Pflicht der DRP.,

¹⁵ R.-Drucksachen. Bd. 380. Nr. 6590. S. 9.

nach der Höhe ihrer jährlichen Betriebseinnahmen Ablieferungen an das Reich zu leisten.

Wenn trotz dieser Beschränkungen an der Charakterisierung der Reichspost als autonomem Wirtschaftskörper festzuhalten ist, so eben deswegen, weil schließlich doch der Verwaltungsrat im allgemeinen bestimmend und verantwortlich für die Finanzpolitik der Reichspost ist. Dem Begriff des autonomen Wirtschaftskörpers widerspricht auch nicht die Tatsache, daß an der Spitze der DRP. ein dem Parlament verantwortlicher und der Reichsregierung angehörender Minister steht¹⁶ und dadurch die Reichspost einer gewissen Einflussnahme des Reichstags und der Reichsregierung unterstellt ist¹⁷. Durch die Verknüpfung der Stellung des Leiters der DRP. (Reichspostministers) mit der des Reichsministers wird eben angedeutet, daß die DRP. ein Teil des Reichs geblieben ist und nur in wirtschaftlicher Hinsicht ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit von den Reichsorganen gesetzlich festgelegt ist¹⁸.

Wenngleich durch das Gesetz zur Abänderung des RPFG. vom 15. Juli 1926 an der Organisationsform der Reichspost keine wesentlichen Änderungen vorgenommen wurden, bleibt dieses Abänderungsgesetz 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 verschiedentlich der Wunsch, wiederum stärkeren Einfluß auf die DRP. zu gewinnen. Zum Ausdruck kam dies in einer Entschließung des Haushaltsausschusses, die dieser am 20. Juli 1925 faßte¹⁹. Realisiert wurden dann die Forderungen des Reichstags durch das eben genannte Gesetz zur Abänderung des RPFG., das am 15. Juli 1926 in Kraft

¹⁶ „Das Gehalt des Reichspostministers wird im Reichshaushalt veranschlagt und unterliegt der verfassungsmäßigen Beschlusffassung durch den Reichsrat und Reichstag.“ (§ 2 Satz 3 RPFG.)

¹⁷ „Die Reichsregierung entscheidet auf Antrag des Reichspostministers, wenn die Ausführung eines Beschlusses des Verwaltungsrats im Interesse des Reiches nicht verantwortet werden kann.“ (§ 6 Abs. 3.)

¹⁸ Uschenborn-Schneider a. a. D., S. 51.

¹⁹ Entschließung des Haushaltsaussch. vom 20. Juli 1925. R.-Druck. 3. Wahlperiode 1924. Nr. 1383. S. 6.

trat (RGBl. 1926 I S. 410). Es erfuhrn die Bestimmungen über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und über die Bildung der Rücklage eine Änderung. 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 Finanz- und Verwaltungspolitik der DRP, entsenden konnten. Eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses der im Verwaltungsrat vertretenen Gruppen trat allerdings nicht ein, da gleichzeitig ebenso wie dem Reichstag auch dem Reichsrat sowie der Wirtschaft je drei weitere Vertreter zugebilligt wurden. Unverändert dagegen blieb die Zahl der dem Verwaltungspersonal angehörenden Personalvertreter.

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 Rücklagefonds der Reichskasse zuzuführen. Man erreichte durch die Änderung des § 8 eine frühzeitige Ablösung von Reinüberschüssen der DRP. an das Reich.

§ 5. Die Neuorganisation auswärtiger Post- und Telegraphenverwaltungen.

Die Neuorganisation der DRP. ist keineswegs eine Einzelerscheinung. Sie vollzog sich vielmehr im Rahmen eines Umdenkungsprozesses, 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 herzustellen, machten sich Bestrebungen geltend, den staatlichen Verkehrsanstalten durch eine der Privatwirtschaft nachgebildete Verwaltungsform finanzielle Selbständigkeit und eine von Parlamentseinflüssen freiere Verfassung zu geben. Viel mehr als bei den Postbetrieben kam allerdings die Umgestaltung der Betriebs- und Wirtschaftsführung bei den Staatsbahnen zur tatsächlichen Durchführung. Bei den Postanstalten hat insbesondere die französische, schweizerische und belgische Post- und Telegraphenverwaltung eine der Zielseitung nach ähnliche organisatorische Umbildung erfahren wie die DRP.

Am 1. Januar 1923 war der französische Posthaushalt vom allgemeinen Staat losgelöst und als Anhangshaushalt zum allgemeinen

Staatsbudget eingerichtet worden²⁰. Rechtliche Grundlage für die Neuordnung der französischen Post- und Telegraphenverwaltung war das französische Postfinanzgesetz vom 30. Juni 1923²¹. Durch dieses Gesetz hat der Etat der französischen Postverwaltung alle Kennzeichen kaufmännischer Betriebsführung erhalten: Trennung der Ausgaben für Anlage und Betrieb, Aufstellung einer Bilanz und einer Gewinn- und Verlustrechnung, Selbstkostenberechnungen, Bildung von Rücklagen. Daß trotzdem die französische Post auch weiterhin ein staatlicher Betrieb geblieben ist, wird schon durch die Behandlung des Postetats als Unhangshaushalt zum Staatsbudget gekennzeichnet. Bei der schweizerischen 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 Zeitpunkt ist der Posthaushalt von der allgemeinen Staatsrechnung getrennt. Die kaufmännische Handhabung der Finanz- und Betriebswirtschaft ist weitgehendst durchgeführt²². Die Eingliederung in den allgemeinen Staatshaushalt ist dadurch vollzogen, daß das Gewinn- und Verlustsaldo der schweizerischen Post- und Telegraphenverwaltung alljährlich in der allgemeinen Staatsrechnung zu erscheinen hat.

Neueren Datums ist die Umorganisation des belgischen Fernmeldewesens, welche durch Gesetz vom 19. Juli 1930 vollzogen worden ist. Die mit einer eigenen juristischen Persönlichkeit ausgestattete Behörde, die Régie des Télégraphes et des Téléphones, soll das gesamte Fernmeldewesen nach kaufmännischen Gesichtspunkten betreiben. Die neuen Bestimmungen über die Rechnungs- und Buchführung sowie über die Bildung der verschiedenen Reserve- und Anlagefonds geben die Handhabe zur kaufmännischen Betriebsführung²³.

Eine gewisse Umgestaltung gleich der bei den bisher erwähnten Postanstalten ist auch bei der österreichischen Postverwaltung zu verzeichnen.

²⁰ J. Pique, Das Abrechnungswesen des französischen Post-, Telegraphen- und Fernsprechunternehmens. In: L'Union Postale. Mai 1928. S. 137.

²¹ Städler, Das französische Postfinanzgesetz vom 30. Juni 1923. In: Verkehrs- und Betriebswissenschaft in Post und Telegraphie v. 19. Feb. 1927. S. 161.

²² R. Furer, Der Staatshaushalt der schweizerischen Post- und Telegraphenverwaltung. In: L'Union Postale. Februar 1927. S. 47.

²³ Wittiber, Die Organisation der belgischen Régie des Télégraphes et des Téléphones; in: Europäischer Fernsprechdienst, Heft 22, März 1931.

Gemäß dem Wiederaufbaugesetz²⁴ war für die Betriebsverwaltungszweige eine gesonderte Haushaltsführung einzurichten und eine den Grundsätzen kaufmännischer Betriebsführung entsprechende Organisation zu bilden. Bezüglich der Finanzbearbeitung selbst ist allerdings die österreichische Post als „Bundesbetrieb“ dem staatlichen bzw. parlamentarischen Einfluß auch weiterhin unterstellt geblieben, so daß ihre finanzielle Selbständigkeit nicht sehr weitgehend ist. So sehr überhaupt in den vorerwähnten Neuorganisationen des Post- und Telegraphenwesens die Einführung der kaufmännischen Betriebsführung als gemeinsames Merkmal zu verzeichnen ist, so verschieden geregelt war in den einzelnen Ländern das Verhältnis 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 Änderung der Rechnungsführung mit sich. Bis zum Schluß des Rechnungsjahres 1923 war die Rechnungsführung der DRP., abgesehen von einigen seit 1922 kaufmännisch eingerichteten²⁵, in ihrer finanziellen Bedeutung jedoch ganz unwichtigen Betrieben, rein kameralistisch geführt. Demzufolge waren die Einnahmen nach den Einnahmequellen und die Ausgaben nach den Zweckbestimmungen geordnet und die rechnungsmäßig zu belegenden Ergebnisse den Anschlagsätzen gegenübergestellt worden. Ferner wurde noch zwischen einem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt unterschieden.

Mit Inkrafttreten des RPFG. mußte die kameralistische Buchführung insofern beibehalten werden, als nach wie vor ein Voranschlag 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 DRP. als staatliche Verkehrsanstalt²⁶. Gerade die kameralistische Rechnungsweise, die das Wirtschaften nach einem bestimmten, von der Volks-

²⁴ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. 1922. S. 1673.

²⁵ Reichshaushaltsvorordnung v. 31. Dezember 1922, §§ 15, 85 u. 86.

²⁶ Hellmuth a. a. D., S. 89.

vertretung bzw. von dem nun an ihre Stelle getretenen Verwaltungsrat genehmigten Haushaltsplan verlangte, ermöglichte der maßgebenden öffentlichen Interessenvertretung eine weitgehende Überwachung der Finanzbarierung 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 RpFG. auferlegt ist“²⁷.

Zum 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 Verlustrechnung 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 Verselbständigung, eine Eröffnungsbilanz vorzulegen.

Zu diesem Zweck wurde der Wert der vorhandenen Aktiven und Passiven festgestellt, die bestehenden Schulden und Forderungen sowie die Kassenbestände ermittelt und unter Berücksichtigung der gewonnenen Ziffer ein Inventurverzeichnis aufgestellt. Das Inventurverzeichnis wurde auch gleich so gegliedert, daß nach den vorgeesehenen Gruppen die Vermögenskonten gebildet und mit dem Anfangsbestandswert belastet werden konnten²⁸. Die für die Schlußbilanz des Jahres 1924 erforderlichen 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 Verwaltungsrats bestimmt werden²⁹, zur Durchführung. Seit diesem Zeitpunkt

²⁷ Hellmuth a. a. O., S. 88/89.

²⁸ D. Gebbe, Das Wesen der Bilanz und der kaufmännischen Buchführung und die Aufstellung der Bilanzen bei der DRP. Berlin 1925. S. 39/40.

²⁹ Bisher wurde nur eine vorläufige Regelung der Rechnungsführung durch den Reichspostminister und den Rechnungshof des Deutschen Reiches getroffen.

stellt die Rechnungsführung der DRP. gewissermaßen eine Verbindung zwischen der kameralistischen und kaufmännischen Buchführung dar. Die Verbindung der beiden Systeme ist derart gestaltet, daß im wesentlichen die kameralistische Buchführung beibehalten ist und in diese Geschäftsführung sodann die Grundsätze der kaufmännischen Buchführung eingeflochten sind. Nur auf diese Weise konnte einerseits die Differenz zwischen den Ist- und Sollbeträgen festgestellt und somit dem Zwecke der kameralistischen Buchführung einschließlich der Rechnungslegung nachgekommen werden, andererseits konnte man auch die Gewinne und Verluste nachweisen. Eine derartige Gestaltung der Rechnungsführung bereitete natürlich große Schwierigkeiten. Könnte die Rechnungsführung der DRP. zwar so eingerichtet werden, daß die Rechnungsergebnisse die Unterlagen für die Aufstellung einer ordnungsmäßigen Gewinn- und Verlustrechnung und einer Bilanz bildeten, so war doch aus der derart gestalteten Geschäftsführung allein eine Gewinn- und Verlustrechnung 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 Fernsprechverkehr, aus der Abrechnung mit dem Auslande und aus den Lieferungsverträgen und Darlehen“³⁰. Die kameralistische Rechnungsführung ist eine reine Kassenrechnung. Sie verzeichnet nur solche Beträge, die tatsächlich ein- oder ausgezahlt werden. Die kaufmännische Buchführung dagegen berücksichtigt auch den Kreditverkehr, nimmt also auch solche Beträge in ihre Rechnung auf, die rechtsverbindlich gefordert werden können oder geschuldet werden.

Zur Durchführung der Umgestaltung der Rechnungsführung der DRP. war es notwendig, Einnahmen und Ausgaben derart zu gliedern, daß einerseits diejenigen Einnahmen und Ausgaben, die eine Änderung der einzelnen Vermögensbestandteile bedeuten, zusammengefaßt werden konnten und andererseits eine Summierung derjenigen Einnahmen und Ausgaben möglich war, die eine Vermehrung oder Verminderung des Gesamtvermögens darstellen³¹. So werden denn nun seit dem 1. April 1925 in den Voranschlägen die Einnahmen- und Ausgabenposten nach Betrieb und Anlage getrennt aufgeführt. Durch diese Teilung in Betriebs- und Anlageeinnahmen bzw. in Betriebs- und

³⁰ Geiger, Die Bilanz-, Gewinn- und Verlustrechnung der DRP. 3. Post- u. Telegraphenwiss. Woche, S. 114.

³¹ Gebbe a. a. D., S. 36.

Unlageausgaben kommen die unter der Rubrik „Betrieb“ gebuchten Etatposten der Gewinn- und Verlustrechnung eines kaufmännischen Unternehmens gleich, während aus den in der Rubrik „Anlage“ vermerkten Etatposten die Aufstellung einer Vermögensrechnung möglich wurde. Für die Ansätze der auf „Betrieb“ zu nehmenden Einnahmen und Ausgaben finden die Vorschriften der Reichshaushaltssordnung für den ordentlichen Haushalt, für die Ansetzung der auf „Anlage“ zu nehmenden Einnahmen und Ausgaben die Bestimmungen der Reichshaushaltssordnung für den außerordentlichen Haushalt Anwendung.

Die Trennung der Einnahmen und Ausgaben nach Betrieb und Anlage ist nach ähnlichen Gesichtspunkten durchgeführt wie bei der kaufmännischen Buchführung. Auf Betrieb sind alle Einnahmen und Ausgaben genommen, die eine Vermehrung bzw. eine Verminderung des Gesamtvermögens bedeuten und demgemäß in der Gewinn- und Verlustrechnung als „Betriebsausgaben“ bzw. „Betriebseinnahmen“ erscheinen. Zu den Betriebseinnahmen zählen z. B. vor allem die einkommenden Gebühren und die Vergütungen der Leistungen der DRP. für andere Verwaltungen. Betriebsausgaben sind die Gehälter, Löhne, Pensionszahlungen, Amtsbedürfnisse und die Ausgaben für Unterhaltung der Betriebsanlagen. Auf Anlage sind alle Ausgaben und Einnahmen zu nehmen, die nur eine Änderung der einzelnen Vermögensbestandteile bedeuten, so daß hier jedem Zugang bei einem Konto ein Abgang bei einem anderen Konto gegenübersteht und umgekehrt. Als Anlageeinnahmen finden sich im Voranschlag z. B. die Erlöse aus dem Verkauf von Sachgütern und die bei Grundstückskäufen übernommenen Hypotheken, ferner Einnahmen aus der Veräußerung von Wertpapieren, aus der Rückzahlung gewährter Darlehen und aus aufgenommenen Anleihen. Die auf Anlage genommenen Ausgaben werden hauptsächlich für Neuanschaffungen verwendet³².

2. Aufstellung des Voranschlags und Rechnungsprüfung.

Die Aufstellung des Voranschlags ist durch das Reichspostministerium vorzunehmen. Die Beschlusssfassung über den Voranschlag, die vor dem 1. April 1924 dem Reichstag und dem Reichsrat oblag, ist nun durch das RPFG. dem Verwaltungsrat übertragen (§ 6). Reichsrat und Reichstag haben auf die Feststellung des Voranschlages der DRP. nur dadurch Einfluß, daß sie das Recht besitzen, zehn bzw. elf Mitglieder in den Verwaltungsrat zu entsenden.

Die Rechnungsprüfung der DRP. wird gemäß dem RPFG. von dem Rechnungshof des Deutschen Reiches, von dem Verwaltungsrat

³² Hellmuth a. a. D., S. 108/109.

der DRP. und in gewissem Sinn auch von Reichstag und Reichsrat besorgt. „Der Reichspostminister legt dem Rechnungshof des Deutschen Reiches die Jahresrechnung nebst Gewinn- und Verlustrechnung zur Prüfung nach Maßgabe der in § 15 Abs. 2 (RPTG.) aufrechterhaltenen gesetzlichen Bestimmungen vor. Der Rechnungshof übermittelt die geprüfte Rechnung dem Verwaltungsrat, der über die Entlastung Entscheidung trifft“ (§ 11 Abs. 1). „Über die Rechnungsprüfung hat die DRP. mit dem Rechnungshof eine besondere Vereinbarung zu treffen, die dem Bedürfnis einer sachgemäßen Prüfung entsprechen muß“ (§ 15 Abs. 2). Im wesentlichen ist auf Grund der getroffenen Vereinbarung die Rechnungsprüfung der Jahresrechnung der DRP. durch den Rechnungshof gegenüber früher unverändert geblieben. Hingegen ist die parlamentarische Rechnungskontrolle nun dem Verwaltungsrat übertragen worden. Reichsrat und Reichstag wirken auch bei der Rechnungsprüfung nicht mehr in ihrer Gesamtheit, sondern nur durch ihre im Verwaltungsrat vertretenen Mitglieder mit. Allerdings steht dem Reichstag in seiner Gesamtheit noch das aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichspostministers sich ergebende Kontrollrecht über die Finanzwirtschaft der DRP. zu.

3. Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung.

Durch die Aufstellung einer Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung war zweierlei möglich geworden: erstens konnte durch die Bilanz der Nachweis geführt werden, ob das im Post- und Telegraphenbetrieb festgelegte Reinvermögen des Reiches während des jeweiligen Wirtschaftsjahres erhalten blieb oder um welchen Betrag es sich vermehrte oder verminderte; zweitens konnte man mittels der Gewinn- und Verlustrechnung feststellen, welcher Betriebsgewinn oder Betriebsverlust als Unterschied zwischen den Betriebseinnahmen und den Betriebsausgaben (einschließlich der Abschreibungen) sich in dem betreffenden Wirtschaftsjahr ergab³³.

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 Verlustrechnung ergibt, stieß vor der Einführung der neuen Rechnungsführung auf erhebliche Schwierigkeiten. Die in den

³³ Hellmuth a. a. D., S. 114, und Geiger a. a. D., S. 105/106.

Vorkriegsjahren von der Reichspost erzielten Überschüsse³⁴ können schon deshalb mit den seit 1924 ausgewiesenen Gewinnen nicht gleichgesetzt werden, weil vor Inkrafttreten des RPFG. verschiedene Ausgaben und Einnahmen, die bei rechnungsmäßiger Erfassung eine Verringerung bzw. eine Erhöhung der Überschüsse zur Folge gehabt hätten, im Reichsposthaushalt überhaupt nicht zur Verrechnung kamen. Dehler³⁵ hat neuerdings unter Berücksichtigung der vor 1924 nicht im Posthaushalt erscheinenden Ausgabe- und Einnahmeposten die Rentabilität der Reichspost vor dem Reichspostgesetz auf rechnungsmäßiger Grundlage zu ermitteln versucht. Gleichzeitig hat Dehler unter Umrechnung der seit dem RPFG. erzielten Gewinne auf die rein kameralistische Rechnungsart der Vorkriegszeit eine Vergleichsbasis 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. konnte die DRP. keine förmlichen Abschreibungen, denn die kameralistische Buchführung schrieb keine solchen vor. Allerdings kommt Radusch³⁶ in seiner Untersuchung über die Postüberschüsse 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 Erweiterungsbauten aus dem ordentlichen Etat gemachten Aufstellungen würden nämlich nahezu einer völligen Abschreibung der gesamten Telegraphen- und Fernsprechsanlagen bis auf den Materialwert und einer nicht unbeträchtlichen Abschreibung der Postgebäude gleichkommen.

Seit der Neugestaltung der Reichspost durch das RPFG. ist nun die Reichspost durch die in dem Gesetz enthaltenen Bestimmungen über die Aufstellung einer Bilanz angehalten, Abschreibungen vorzunehmen. Bei der Aufstellung einer Bilanz sind gemäß § 40 des Handelsgesetzbuches die Aktiven mit ihrem jeweiligen Zeitwert einzusezten. Es ist

³⁴ Das sind diejenigen Gelder, die dem Reich zur Verwendung für andere Verwaltungen zur Verfügung standen.

³⁵ R. Dehler a. a. D. und Radusch, Zur Beurteilung der Höhe der Postüberschüsse und ihrer Verwendung. In: Finanzarchiv. 1913. S. 493ff.

³⁶ Radusch a. a. D., S. 508.

somit die Wertminderung der Sachgüter, die unter anderem durch Abnützung, Verschleiß und durch neue Erfindungen und die damit notwendigen Neuanschaffungen entsteht, in der Bilanz zu vermerken. Man pflegt diese Wertminderung in der Bilanz mittels Abschreibungen ersichtlich zu machen. Die Reichspost geht bei ihrer Bilanzaufstellung derart vor, daß sie jeweils den in der vorhergehenden Bilanz 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 worden³⁷.

In der Zeit vom 1. April 1924 bis 1. April 1930 hatte die Reichspost bereits Abschreibungen im Gesamtbetrag von rund 975 Millionen RM. vorgenommen. Die im Verhältnis zum Sachvermögen durchschnittlich ziemlich hohe Abschreibungsquote erklärt sich aus dem großen Anteil der kurzlebigen Gegenstände am Sachvermögen der DRP. Die in Telegraphen- und Fernsprechanstalten 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. Deckung des laufenden Geldbedarfs (Betriebsmittelfonds, Rücklage).

Ihre laufenden Ausgaben deckt die DRP. im allgemeinen durch ihre laufenden Einnahmen. Zum Ausgleich vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten dienen gegebenenfalls der Betriebsmittelfonds, die Postscheckgelder und in besonderen Fällen die gesetzliche Rücklage der DRP. Schon vor dem Kriege verfügte die Reichspost über einen Betriebsmittelfonds in Höhe von 18 Millionen Mk. Diese Mittel stammten größtenteils aus Anleihen, und zwar wurden im Jahre 1882 8,75 Millionen Mk. und im Jahre 1893 4 Millionen Mk. zu diesem Zweck aufgenommen. Nachdem der Betriebsmittelfonds im Jahre 1893 die Höhe von 18 Millionen erreicht hatte, „sah man in der Folgezeit trotz des an sich vorhandenen Bedürfnisses 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

³⁷ 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 Verfügung. Die DRP. mußte nun vielmehr die Betriebsmittel aus sich selbst heraus aufbringen. Als Betriebsmittel dienten zunächst die Postscheckgelder. In der Eröffnungsbilanz vom 1. April saßt sich der dort ausgewiesene Kassabestand lediglich aus Postscheckgeldern zusammen. Die nächste Zeit über verblieben auch die erzielten Überschüsse als Betriebsmittel in den Kassen der DRP. Nur ein Teil der Überschüsse, der aber den Betrag von etwa 20 Millionen nicht überstieg, ist zunächst zinstragend angelegt worden. In Unbetracht einer geordneten Finanzwirtschaft hielt es aber die Reichspostverwaltung für notwendig, einen eigenen, jederzeit zur Verfügung stehenden Betriebsmittelfonds zu schaffen. Sie wollte ihren Betrieb mit circa 24 000 Haupt- und Nebenkassen nicht wie bisher allein durch Finanzspruchnahme der bei ihr durchlaufenden, fremden Gelder aufrechterhalten. Im Jahre 1924 wurden deshalb 40 Millionen und im Jahre 1925 5 Millionen zwecks Bildung eines Betriebsmittelfonds den Betriebeinnahmen entnommen. Neben diesen 45 Millionen dienten auch weiterhin 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 ist, waren aus den Postscheckgeldern 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 verwendet. In den letzten Jahren ist demnach eine besonders starke Verwendung der Postscheckgelder als Betriebsmittel zu verzeichnen gewesen.

Hatte der Betriebsmittelfonds die Aufgabe, bei vorübergehender Kassenknappheit ausgleichend zu wirken, so war die Rücklage zur Abdeckung eines einmaligen, unvorhergesehenen auftretenden Haushaltdefizits gedacht. Nachdem der Reichspost nach ihrer Trennung vom allgemeinen Reichshaushalt jeder finanzielle Rückhalt am Reich fehlte,

³⁸ Deutsche Verkehrszeitung vom 24. September 1927. S. 667/68.

war vom Reichstag die Bildung eines Rücklagefonds für unbedingt notwendig erachtet worden. Er sollte zur Festigung der finanziellen Grundlagen der DRP. beitragen.

Nach der ursprünglichen Fassung des § 6 des RPFG. war eine Rücklage bis zur Höhe von 20 % der jährlichen Betriebsausgaben aus einer jährlichen Rücklage von 0,8 % der jährlichen Betriebseinnahmen, den Reinüberschüssen und den eigenen Zinsen zu bilden. Nach Erreichung von 10 % der Betriebsausgaben waren die Reinüberschüsse zur Hälfte, nach Erreichung von 20 % zum vollen Betrag an die Reichskasse abzuführen. Gemäß diesen Bestimmungen würde nach dem Stand der Betriebsausgaben im Jahre 1925 der Höchstbetrag der Rücklage etwa 356,5 Millionen RM. betragen haben. Erst nach Erreichung dieses Betrages wären die Überschüsse der Reichspost in vollem Maße der Reichskasse zugeleitet worden. Am Schluß des Geschäftsjahres 1925 betrug die Rücklage 112,1 Millionen RM. Bei unveränderten Gesetzbestimmungen hätte daher das Reich wenig Aussicht gehabt, selbst im Jahre 1926 auch nur die Hälfte des in diesem Jahre erzielten Überschusses zu erhalten. Durch das bereits erwähnte Gesetz zur Änderung des RPFG. vom 15. Juli 1926 wurde die Rücklage auf die feste Summe von 100 Millionen RM. festgesetzt. Dadurch wurde eine frühzeitige Übereilung an das Reich von Seiten der Reichspost möglich. Die Höchstsumme der Rücklage in Höhe von 100 Millionen RM. wurde bereits am Ende des Rechnungsjahres 1925 erreicht.

Ein Rückgriff der Reichspost auf diesen Reservesfonds brauchte bislang noch nicht vorgenommen zu werden. Die Rücklage ist gemäß den für die Postcheckgelder geltenden Anlagevorschriften angelegt, und zwar ausschließlich in Darlehen an das Reich, an Länder und an Staatsbanken.

2. Beschaffung des Anlagekapitals.

Die Frage der Finanzierung des Kapitalbedarfs der DRP. hat in neuerer Zeit besondere Bedeutung gewonnen. Die Kapitalintensität der Reichspost ist gegenüber der Vorkriegszeit wesentlich gewachsen, und es ist anzunehmen, daß das Verhältnis zwischen Anlage- und Betriebskapital der DRP. infolge fortschreitender Benützung von Maschinen 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. Am weitaus größten ist der Kapitalbedarf im Fernsprechwesen. In diesem Geschäftszweig haben die Kapitalanlagen nicht nur durch die gewaltige Vermehrung der Fernsprechanschlüsse eine bedeutende Steige-

tung erfahren, sondern es bedingen auch die an Stelle des Handbetriebes bei Vermittlung der Gespräche teils eingeführten, teils noch zu errichtenden Selbstanschlußämter eine große Nachfrage nach Kapital. Ebenso ist auch in anderen Betriebszweigen der DRP. (Postcheck-, Telegraphenwesen) der Mechanisierungsprozeß fortgeschritten und hat den Geldbedarf für Anlagezwecke gegenüber früher erhöht. Die Gesamtsumme der für Anlagezwecke verwendeten Mittel dürften sich alljährlich auf zirka 200—300 Millionen RM. beiziffern³⁹. Diese Summe ist teils durch die Betriebsüberschüsse, teils durch langfristige Kredite aufzubringen.

Welche Mittel aus den ordentlichen Einnahmen zu bestreiten sind und welche andererseits durch Kreditaufnahme gedeckt werden sollen, darüber entscheiden die jeweilig geltenden Anleihegrundsätze. Seit 1919 bestimmt sich die Anleihepolitik der DRP. nach dem Art. 87 der RW. von 1919. Dieser Artikel ist für die DRP. auch nach ihrer Lösung vom allgemeinen Reichshaushalt in Geltung geblieben. Die Reichspost hat daher ihre Anleihepolitik gemäß den in diesem Artikel enthaltenen Grundsätzen einzurichten. Dieser Artikel besagt, daß „Geldmittel im Wege des Kredites nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für werbende Zwecke beschafft werden dürfen“. Damit ist die Forderung ausgesprochen, daß ordentliche Ausgaben nur aus ordentlichen Einnahmen zu bestreiten sind. Was ist aber unter außerordentlichem Bedarf zu verstehen? Zum außerordentlichen Bedarf sind jedenfalls nicht alle Anlageausgaben zu rechnen. Es gibt sehr wohl Neuinvestitionen, die zum laufenden Bedarf zählen. Die Begriffe „außerordentliche Ausgaben“ und „Anlageausgaben“ brauchen sich also durchaus nicht zu decken. Eine klare Unterscheidung allerdings, wie weit etwa die Anlageausgaben zum ordentlichen bzw. außerordentlichen Bedarf gehören, wird sich nur schwerlich durchführen lassen.

Gemäß den im Art. 87 der RW. enthaltenen Grundsätzen hat nun die Reichspostverwaltung genaue Richtlinien für die Ermittlung der außerordentlichen Ausgaben aufgestellt⁴⁰. Gegenüber den hauptsächlich

³⁹ Infolge finanzieller Schwierigkeiten mußten allerdings die Anlageausgaben in den letzten Jahren verschiedentlich beschränkt werden; insbesondere bedingten auch die notwendig gewordenen höheren Gewinnabführungen an das Reich eine Herabsetzung der Anlageausgaben.

⁴⁰ Vgl. im einzelnen Gebbe, Zu den Verhandlungen über die Erhöhung der Postgebühren. In: Deutsche Verkehrszeitung v. 24. Nov. 1927. S. 668/69.

auf Grund einer Denkschrift vom Jahre 1907⁴¹ vor dem Kriege geltenden Anleihegrundfäßen bedeuten die neuen Bestimmungen eine nicht unwesentliche Erweiterung. Nach den früheren Grundfäßen wurden z. B. für Hochbauten überhaupt keine Anleihen aufgenommen, für Bauten zum Zwecke der Wohnungsfürsorge nur dann, wenn ausreichende Verzinsung gewährleistet war. Ausgaben für unterirdische Kabelanlagen wurden nur in den Fällen, in denen militärische Interessen in Betracht kamen oder Stadtfernverbindungen unter die Erde verlegt werden mußten, aus Anleihemitteln bestritten. Heute dagegen sind die größeren Bauten, zu denen vor allem die Oberpostdirektionsgebäude und die großen Zentralämter zu rechnen sind, auf Anleihe zu nehmen. Die Kabelanlagen sollen nach den neuen Bestimmungen vollends aus Anleihemitteln hergestellt werden. Dies auch insofern, als es sich um die Umwandlung von oberirdischen Linien in unterirdische handelt.

Ist einmal die Höhe des erforderlichen Anleihebedarfes festgestellt, so ergibt sich die Frage, welcher von den in Betracht kommenden Wegen zur Deckung des Anleihebedarfes gewählt werden solle. Während die Ermittlung des Anleihebedarfes im wesentlichen durch die Reichspostverwaltung geschieht, obliegt die endgültige Beschlusffassung über die Aufnahme von Krediten nach § 6 des RPFG. dem Verwaltungsrat der DRP. Allerdings ist der Verwaltungsrat, wie bereits erwähnt, auf dem Gebiete der Kreditpolitik in seiner Handlungsfreiheit beschränkt. Der § 9 des RPFG. bestimmt ja, daß die Aufnahme von Anleihen der vorherigen Verständigung zwischen Reichspostminister und Reichsfinanzminister bedarf. Die Anleihepolitik der DRP. seit ihrer Verselbständigung hat gezeigt, daß die in dem § 9 enthaltenen Bestimmungen recht bedeutsam geworden sind für die von der Reichspostverwaltung eingeschlagenen Wege zur Beschaffung des außerordentlichen Geldbedarfes. Sowohl hinsichtlich der Höhe der aufzunehmenden Anleihe als auch in der Auswahl des Anleiheweges und Anleihetypus hat die Reichspost aus machtpolitischen Erwägungen heraus den Wünschen und Forderungen derjenigen Reichsstellen entsprochen, die für die Kreditpolitik des Reiches verantwortlich waren.

In den ersten Jahren nach ihrer Verselbständigung (im Jahre 1924 und 1925) verzichtete die Reichspost vollständig auf die Aufnahme einer

⁴¹ Denkschrift zum Reichshaushaltsetat. 1907, S. 51.

Anleihe. Kam zwar damals eine Inlandsanleihe zufolge des vollständigen Darunterliegens des Inlandskapitalmarktes nicht in Betracht und waren auch die Anleihebedingungen für Auslandsanleihen noch sehr ungünstig, so hätte für die DRP. doch wenigstens im Jahre 1925 die Möglichkeit bestanden, ihren langfristigen Kapitalbedarf auf dem Auslandsmarkt zu decken. Daß die Reichspost den Auslandskapitalmarkt nicht beanspruchte, dafür war eben vor allem eine gewisse Abneigung jener für die Kreditpolitik der DRP. mitverantwortlichen Kreise (Reichsfinanzministerium, Reichsbankdirektorium) entscheidend. Allerdings muß andererseits betont werden, daß die DRP. in den Jahren 1924 und 1925 auf die Aufnahme von Anleihen gar nicht so sehr angewiesen war. Die Finanzlage der DRP. war in diesen Jahren derart, daß eine Besteitung der außerordentlichen Ausgaben aus den Betriebseinnahmen ohne weiteres möglich wurde. Diese Abneigung gegen die Aufnahme von Auslandskrediten seitens der Reichspost bestand auch in den folgenden Jahren, so daß dieser Weg der Anleihedeckung der Reichspost verschlossen blieb. Erst durch die am 16. Januar 1930 im Haag getroffenen Vereinbarungen, wonach Deutschland und Frankreich gemeinsam eine Anleihe in Höhe von 1200 Millionen RM. aufzunehmen beabsichtigten, wurde der Reichspost der Auslandskapitalmarkt erschlossen. Von dem auf Deutschland fallenden Anteil in Höhe 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 Millionen von der Emissionsbank bis zum 1. Oktober 1930 nicht beschafft werden konnten.

Währungstechnische Bedenken und die Vermeidung einer Überfremdung der DRP. hat die erwähnte Stellungnahme der Reichsbank gegenüber der mehrfach von der Reichspostverwaltung erwogenen Aufnahme einer Auslandsanleihe geführt. Man ließ aber auch auf dem Inlandskapitalmarkt der DRP. keine freie Hand. Dies zeigte sich unter anderm, als die Reichspost im Jahre 1927 mit einem Anleiheplan von 300 Millionen RM. hervortrat. Gerade auf das Eingreifen des Reichsbankpräsidenten hin mußte die Reichspost ihre damaligen Anleihewünsche von 300 Millionen auf 150 Millionen ermäßigen. Dadurch wollte man erreichen, daß die Reichspost nicht eine den damals von der Reichsregierung aus auf Senkung des Zinsfußes gerichteten

Bestrebbungen entgegengesetzte 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 von der Reichspost, 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 Deckung des außerordentlichen Geldbedarfes. Die Reichspostverwaltung und der Verwaltungsrat der DRP. hatten auch mehrmals eine derartige Deckung des Kapitalbedarfes erwogen, aber zu folge der dagegenstehenden Bedenken zunächst abgelehnt. Später hat die Reichspostverwaltung allerdings des öfteren, nachdem keine Anleihen 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 vom 31. April 1929 eine beträchtliche Summe aus.

Ungünstige Lage auf dem Inlandskapitalsmarkt einerseits und ein gewisses Zurückdrängen der Reichspost auf diesem Markte andererseits bewirkten, daß die Reichspost einzige und allein im Jahre 1926 eine Anleihe auf dem Inlandsmarkt zur Deckung ihres langfristigen Bedarfes aufnahm. Die Reichspost gab in diesem Jahre insgesamt für 150 Millionen Schatzanweisungen aus⁴². Man beschritt diesen Anleiheweg, weil damals nach Urteil der Banksachverständigen, deren Argumentation 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 bis zum 1. Oktober 1930 zurückzuzahlen. Die der DRP. eingeräumten 150 Millionen RM. 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 außerordentlichen Bedarfes größtenteils den Weg der Selbstfinanzierung gewählt. Im Jahre 1930 zwang allerdings die außerordentliche Finanz-

⁴² Über die einzelnen Bedingungen vgl. Deutsche Verkehrszeitung v. 14. April 1926, S. 183, und v. 11. Sept. 1926, S. 390.

Lage die Reichspostverwaltung, Kredite aufzunehmen, und zwar in Höhe von 270 Millionen RM. Über gerade eine Gegenüberstellung des Gesamtaufwandes der Anlageausgaben⁴³ einerseits und der in den ersten 5 Jahren aufgenommenen Anleihebeträge andererseits verdeutlichen, wie sehr die Reichspost eine von ihren Anleihegrundfakten abweichende Anleihepolitik betrieben hat. In den ersten 5 Rechnungsjahren (1924—1928) des selbständigen Unternehmens „Deutsche Reichspost“ wurden für Anlagezwecke insgesamt 741,2 Millionen RM. ausgegeben. Anleihen wurden nur in Höhe von 150 Millionen aufgenommen, 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 der Reichs- und Staatsverwaltungen.

Die Bestimmungen über die Aufstellung einer Bilanz und einer Gewinn- und Verlustrechnung hatten die Ermöglichung einer Erfolgsvermittlung im kaufmännischen Sinne zum Ziele. Voraussetzung für die Feststellung des jeweiligen Erfolges war natürlich die rechnungsmäßige Erfassung sämtlicher Einnahme- und Ausgabeposten. Die unentgeltlichen Dienstleistungen einer Verwaltung für eine andere Verwaltung mußten z. B. den tatsächlich erzielten Gewinn verschleiern, denn es waren eben nicht alle Ausgaben bzw. Einnahmen im Etat der einzelnen Verwaltung verrechnet. Für die Reichspost hatten insbesondere die auf Grund des Gesetzes über die Portofreiheiten vom 5. Juni 1869 (RGBl. 1869 S. 141) bestehenden Gebührenfreiheiten einen wesentlichen Einnahmeausfall bedeutet. So wurde der durch die Gebührenfreiheiten entstandene Einnahmeausfall 1906 auf 23,9 Millionen 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 Jahren vom Inkrafttreten des Gesetzes an, mit Staatsbehörden Abkommen über Pauschalierung der Postgebühren abzuschließen. Seit dem Jahre 1923 ist für alle Brief-

⁴³ Allerdings hätten, wie bereits betont wurde, keineswegs alle Anlageausgaben durch Anleihe bestritten werden dürfen, denn nicht bei allen Anlageausgaben handelt es sich ja um außerordentlichen Bedarf.

⁴⁴ R. Döhler a. a. O., S. 49.

sendungen der Reichsbehörden und der Bevollmächtigten zum Bundesrat die Gebührenablösung eingeführt⁴⁵. Auch alle übrigen Dienstleistungen der Reichspost für andere Verwaltungen (z. B. Auszahlung von Unfall-, Invaliden-, Witwen- und Waisenrenten) sind dieser voll zu entschädigen⁴⁶.

Andererseits hat nun allerdings auch die Post die von anderen Verwaltungen ihr geleisteten Dienste zu vergüten. Hierunter fallen insbesondere die Zahlungen, die die Reichspost der Reichsbahn für die Beförderung von Postsendungen auf Grund des § 13 des Reichsbahngesetzes vom 30. August 1924 (RGBl. 1924 I S. 272) zu leisten hat. Vor dem war der Reichspost das Privileg der unentgeltlichen Beförderung von Postsachen durch das Eisenbahnpostgesetz vom 20. Dezember 1875 (RGBl. 1875 S. 318) zugesichert worden⁴⁷. Dadurch ersparte sich die Reichspost große Ausgaben⁴⁸. Nachdem dann bereits mit der Übernahme der Staatseisenbahnen Bayerns und Württembergs auf das Reich Bestrebungen eingesezt hatten, die zwischen Reichsbahn und Reichspost gültigen Abgeltungsvorschriften abzuändern, fand die endgültige Regelung durch eine auf Grund des obengenannten Reichsbahngesetzes getroffene Vereinbarung zwischen Reichsbahn und Reichspost statt. Diese Vereinbarung bestimmte, daß die Vergütung der Reichspost an die Reichsbahn nach den gesahreneren Wagenachskilometern, und zwar gemäß den Selbstkosten der Reichsbahn für den Wagenachskilometer vorgenommen wird. Die Zahlungen, die die Reichspost zu leisten hatte, belaufen sich jährlich auf etwa 70—90 Millionen RM.

2. Maßnahmen zur Minderung der persönlichen und sachlichen Kosten.

Neben der finanziellen Verselbständigung war vor allem auch die wirtschaftliche Durchgestaltung des Reichspostbetriebes wesentlicher Zweck des RPBG. Es war daher Aufgabe der Reichspostverwaltung,

⁴⁵ V. Niggla. a. D., S. 106.

⁴⁶ Die Entschädigung, die die Reichspost für ihre Dienstleistungen nun erhält, beläuft sich auf etwa 25 Millionen RM.

⁴⁷ Die bayerischen und württembergischen Postverwaltungen hatten allerdings die Reichsbahn für die Beförderung von Postsachen schon immer nach den gesahreneren Wagenachskilometern entschädigt.

⁴⁸ Der Wert der unentgeltlichen Eisenbahnleistungen wurde vor dem Krieg sehr verschieden bemessen. Die Schätzungen bewegen sich etwa zwischen 20 und 40 Millionen Mr.

Maßnahmen zur Erreichung des größtmöglichen Wirkungsgrades im Betriebe zu treffen. Alle Leerläufe und unwirtschaftlichen Betriebsmethoden mußten ausgeschaltet werden und an ihre Stelle rationelles Wirtschaften treten.

Bestrebungen nach einer gründlichen Durchprüfung und einer möglichst wirtschaftlichen Gestaltung des Betriebes setzten bei der Reichspost natürlich nicht erst mit dem RPFG. ein. Sie gab es schon vor dem Kriege. Und besonders auch nach Beendigung des Krieges wurden bei der Post in Verbindung mit den Arbeiten des Wiederaufbaues zahlreiche Rationalisierungsmaßnahmen zur Durchführung gebracht. Mit der Verselbständigung der Reichspost und der damit bedingten finanziellen Eigenwirtschaft dieses Unternehmens mußte aber das kalkulatorische Moment noch in viel stärkerem Maße in den Vordergrund treten als bisher. Das Bemühen einer möglichst weitgehenden Selbstkostendeckung für jeden einzelnen Betriebszweig der Reichspost verlangte, daß sich die Verwaltung Klarheit schaffe über alle Kostenfaktoren und bei Unwirtschaftlichkeit Maßnahmen ergreife, die auf einen günstigeren Wirkungsgrad und damit auf eine Verbilligung der Kosten zielen. Trotz der in der Zeit vom 1. April 1922 bis 31. März 1924 vorgenommenen zahlreichen Rationalisierungsmaßnahmen konnten daher auch nach dem Inkrafttreten des RPFG. mannigfaltige Einsparungen und Vereinfachungen im Postbetrieb durchgeführt werden. Unter Zusammenfassung aller auf Rationalisierung gerichteten Bestrebungen hatte der Reichspostminister Ende 1924 in einem besonderen Erlaß Richtlinien zur Führung der Wirtschaftspolitik der DRP. aufgestellt⁴⁹.

Nachdem die Personalkosten über die Hälfte aller Ausgaben ausmachen, mußte jede Rationalisierung zunächst bei diesem so bedeutsamen Kostenfaktor einsetzen. 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 Personalverhältnisse und auf die sich hieraus ergebenden personalpolitischen Erfordernisse. Man mußte die Tatsache würdigen, daß es sich um Beamte handelte, deren Beamtenrechte zu achten waren“⁵⁰. Immerhin mußte

⁴⁹ Amtsbl. des Reichspostministeriums. 1925. S. 385.

⁵⁰ Sautter, Rationalisierungsmaßnahmen. 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 Höhe zu bringen. Es gelang denn auch durch die im Jahre 1920 eingeleiteten Abbaumaßnahmen, den im Jahre 1920 auf insgesamt 476 417 Köpfe angewachsenen Personalstand auf 325 213 Köpfe zu verringern. Dadurch konnten jährlich ungefähr 68 Millionen RM. erspart werden. In ihrem vollen Ausmaße werden allerdings die durch den Personalabbau bewirkten 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 bzw. Pensionen zu zahlen. Man durfte aber jedenfalls nichts untersucht lassen, den Personalstand auf den unbedingt erforderlichen Stand zu bringen, selbst wenn sich die finanziellen Auswirkungen erst später zeigten. Auch nach dem Inkrafttreten des WPFG. hat sich die Reichspostverwaltung bei ihren Nationalisierungsmaßnahmen im besonderen Maße mit der Personalwirtschaft beschäftigt und zahlreiche Personaleinsparungen vorgenommen⁵¹. Wenn trotzdem verschiedentlich in den letzten Jahren eine Vermehrung der Beamtenstellen zu verzeichnen war, so ist dies wenigstens zum Teil auf die Ausdehnung des Geschäftsumfanges der DRP. zurückzuführen. Die durch den Verkehrszuwachs und die Geschäftsbereichserweiterung hervorgerufene Personalvermehrung hat also gewissermaßen die eingesparten Kräfte aufgesaugt und darüber hinaus noch die Neueinstellung von Personal erforderlich gemacht. Die Einsparung von Personal bei der DRP. wurde teils durch bessere Ausnutzung der Arbeitskräfte (zweckmäßige Arbeits verrichtung, Aus- und Weiterbildung des Personals), teils durch Mechanisierung des Arbeitsprozesses ermöglicht. Allerdings ist die Einführung von Maschinen in den postalischen Betriebzweigen infolge der Eigenart des Betriebes (Sortierung von Brieffsendungen, Zustelldienst) nicht in dem Maße möglich wie in den Gütererzeugungsbetrieben⁵². Soweit es aber wirtschaftlich zu rechtfertigen war, ist auch im Postbetrieb die Verwendung maschineller Einrichtungen durchgeführt worden.

⁵¹ So wird die Zahl der im Jahre 1926 ersparten Beamtenkräfte von der Reichspostverwaltung mit rund 5000 angegeben, was einer jährlichen Ersparnis von 10 Millionen RM. gleichkommt. Die im Jahre 1927 und 1928 infolge von Nationalisierungsmaßnahmen erübrigten Arbeitskräfte belaufen sich auf 1233 bzw. 2840 Personen.

⁵² Hellmuth a. a. D., S. 201, und Gesch.-Ber. 1925, S. 17.

Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht im einzelnen auf alle die Maßnahmen zur Minderung der persönlichen und sachlichen Ausgaben eingegangen werden. Erwähnt sei hier nur noch der seiner Ausdehnung und seiner finanziellen Wirkung nach größte Mechanisierungsprozeß bei der DRP, nämlich die Automatisierung des Fernsprechwesens. Nach dem Stand vom 1. Januar 1927 konnten durch die Errichtung des selbständigen Fernsprechbetriebes bereits alljährlich 13 Millionen RM. erspart werden. Die Ersparnis wird desto größer sein, je mehr der Selbstanschlußbetrieb in den einzelnen Ortsfern sprechnetzen zur Einführung gelangt. Nach der Automatisierung der gesamten im Jahre 1927 vorhanden gewesenen Fernsprechanschlüsse würde sich insgesamt im Fernsprechwesen eine Kostenminderung von etwa 70 bis 80 Millionen RM. ergeben. Bis zur restlosen Durchführung des Selbstanschlußbetriebes wird aber noch eine Reihe von Jahren nötig sein. Doch rechnet die Reichspostverwaltung damit, daß bis zum Jahre 1935 der selbständige Fernsprechbetrieb wenigstens in den großen und mittleren Rezen ganz und voll eingeführt sein wird.

3. Neuorganisation des Beschaffungswesens.

Wegen seiner großen finanziellen Bedeutung⁵³ verdient das Beschaffungswesen der DRP. im Rahmen wirtschaftlicher Betriebsgestaltung noch besondere Beachtung. Die Reichspostverwaltung hat denn auch schon in den ersten Jahren der finanziellen Verselbständigung der DRP. Maßnahmen für eine rationelle Beschaffung der erforderlichen 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 Richtlinien⁵⁴. 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 Bedarf richten. Große Vorratshaltung ist zu vermeiden. In der Regel dürfen die Lagerbestände nicht auf einen längeren Zeitraum als auf zwei Mo-

⁵³ Nach einer Zusammenstellung des Statistischen Reichsamtes betrugen die Sachaufträge der DRP. z. B. im Jahre 1927 443,3 Millionen RM.

⁵⁴ Deutsche Verkehrszeitung 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 Lieferungsvertrages zu beschränken, während die Durchführung der Lieferung (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 Bedürfnissen der Länder Rechnung getragen werden.

Der Abschluß des Lieferungsvertrages durch eine zentrale Stelle kommt vor 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 Spezialausführungen handelt, deren weitere Ausbildung und Überwachung bei der Herstellung und Abnahme besondere Sachkenntnis erfordert.

Die zentrale Bestellung bezweckt:

- a) Vereinfachung des Verwaltungsapparats und damit Einsparung an Material- und Personalausgaben,
- b) einheitliche Preisbildung durch ständige Beobachtung des Geld- und Warenmarktes und durch Ausnutzung der Konjunktur, sowie durch Überprüfung und Vergleichung der Preise und Einholung von Konkurrenzangeboten,
- c) Ausgleichung der vorhandenen Bestände (möglichst geringe Lagerhaltung),
- d) Einheitlichkeit (Normung und Typisierung) der zu verwendenden Gegenstände.

Mit einer zentralen Bestellung werden neben den Dienststellen des Reichspostministeriums oder des Reichspostzentralamtes auch die DPD. oder ausnahmsweise auch die Verkehrsämter (sog. Beschaffungsstellen) betraut, und zwar dann, wenn sie dem Sitz der Lieferer günstig gelegen sind⁵⁵.

Als die wichtigste Aufgabe des Beschaffungswesens gilt die Preisfestsetzung. Soweit es sich um freihändigen Kauf handelt, werden vor allem die Markt- und Warenkenntnisse des mit dem Ankauf von Sachgütern beschäftigten Beamten entscheidend sein. Aber auch wohl bei der öffentlichen Ausschreibung oder bei der Ausschreibung unter Ausschluß der Öffentlichkeit ist für die Preisfestsetzung die Fähigung der beteiligten Beamten überaus wichtig. Die DRP. erteilt nämlich

⁵⁵ 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 daher vielfach nur Mittel, die Auffindung des zweckmäßigen Preises zu erleichtern. Die Initiative zur endgültigen Auswahl der Konkurrenzangebote verbleibt auch bei dem Anbietungsverfahren den mit der Beschaffung von Sachgütern betrauten Beamten.

Welche Art der Vergabungsformen in einzelnen Fällen zur Anwendung kommt, darüber hat die DRP. keine grundsätzlichen Bestimmungen erlassen. Die Form der Vergabe wird sich vielmehr „nach Art und Umfang der Lieferungen oder Leistungen sowie nach Zahl und Leistungsfähigkeit der in Betracht kommenden Lieferer oder Unternehmer zu richten haben“⁵⁶.

Für die Beschaffung der im folgenden angeführten Sachgüter gelten im allgemeinen folgende Grundsätze: Das Telegraphenbauzeug wird im Wege des beschränkten Anbietungsverfahrens beschafft. Der Zuschlag wird nach den abgegebenen Mindestpreisen unter Berücksichtigung der bei der Lieferung an die Empfangsstellen entstehenden Frachtkosten erteilt. Bei Telegraphen- und Telephonapparaten werden die Aufträge an die Firmen verteilt, die als leistungsfähig und zuverlässig bekannt sind und sich zur Herstellung 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 Telegraphen-, Fernsprech- und Rundfunkanlagen benötigt, dem Monopol unterliegen; insbesondere werden die neuen Erfindungen vielfach monopolisiert. Hier ist es natürlich bedeutsam, daß die DRP. übertriebene monopolistische Preisbildungen verhindert. Auf dem Gebiete des Fernsprechwesens hat die DRP. dadurch einer Überspannung der Preise entgegenzutreten versucht, daß sie die „Autofag“ gründete. Die Autofag ist eine Zusammenfassung verschiedener Gesellschaften, die automatische Fernsprechanlagen herstellen. Durch diese Gründung ist also die DRP. unabhängiger von den übrigen Firmen geworden. Aus ähnlichen Gründen hat die Post die „Deutsche Kabelgesellschaft 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 Verteilung der Lieferungen von Kabeln auf die einzelnen Firmen.

Ist die DRP. im Sinne einer rationellen Beschaffungspolitik bemüht, möglichst den freien Wettbewerb walten zu lassen, so muß sie als Reichsunternehmen doch auch noch andere Gesichtspunkte bei der

⁵⁶ Richtlinien S. 95.

Bergebung von Lieferungen und Leistungen gelten lassen. Besonders sozialpolitische Erwägungen spielen bei der Vergebung von Sachaufträgen der DRP. eine Rolle. Im Jahre 1926 verfügte z. B. die Reichspostverwaltung, daß bei der Verteilung der Aufträge auf die Bezirke, in denen die größte Arbeitslosigkeit herrsche, besondere Rücksicht genommen werden sollte. Darüber hinaus stellte der Verwaltungsrat der DRP. für das Rechnungsjahr 1926 noch besonders 20 Millionen RM. zur Behebung der Arbeitslosigkeit durch Erteilung von Aufträgen zur Verfügung. In der gleichen Richtung wirkte die Bestimmung, die vorsah, „daß bei Vergebung von Lieferungsaufträgen jeder Art an Privatunternehmer die Oberpostdirektionen zu überprüfen haben, ob dabei die Möglichkeit vorliegt, abgebauten Beamten, Angestellten und Arbeitern der DRP. Beschäftigung zu verschaffen“⁵⁷. Heute hat wohl letztere Bestimmung keine praktische Bedeutung mehr, wohl aber jene in den neuen Richtlinien sich findende Bemerkung über die Heranziehung des örtlichen Handwerkes und Gewerbes bei der Vergebung von Aufträgen. Dem freien Wettbewerb soll zwar weitgehendst stattgegeben werden, „das örtliche Handwerk und Gewerbe sowie sonstige ortsanständige Lieferer und Unternehmer sind dabei aber tunlichst mit heranzuziehen“⁵⁸.

Die Forderung nach möglichst gleichmäßiger Verteilung der Sachaufträge auf die einzelnen Gebiete — allerdings hier staatspolitisch und nicht territorial gefaßt — kommt auch in den Staatsverträgen zwischen dem Deutschen Reich und Bayern bzw. Württemberg zum Ausdruck. In den Schlußprotokollen der Staatsverträge vom 29./31. März 1920 heißt es im § 3 Abs. 2: „Bei Vergebung von Lieferungen und Arbeiten für das ganze Reichsgebiet wird das Reich die Unternehmer in Bayern in gleicher Weise wie andere Unternehmer berücksichtigen. Handelt es sich um Lieferungen und Arbeiten für die in Bayern gelegenen Post- und Telegraphendienststellen, so sollen bei gleichwertigen Angeboten die Unternehmer in Bayern mit Vorzug berücksichtigt werden“ (RGBl. 1920 I S. 649). Die gleichen Bestimmungen gelten auch bezüglich Württemberg (RGBl. 1920 S. 664). Diese Vorschriften haben auch nach Inkrafttreten des RPFG. Gültigkeit, da der § 13 des RPFG. ausdrücklich bestimmt, daß „die Staatsverträge mit Bayern und Württemberg unberührt bleiben.“

⁵⁷ Gesch.-Ber. 1924. S. 52.

⁵⁸ Richtlinien S. 95.

§ 9. Die Tarifpolitik der Deutschen Reichspost.

1. Tariffestsetzung.

Durch das RPFG. hat sich auch der Kreis derer geändert, die über die Tarifpolitik der DRP. entscheiden. Vor der Verselbständigung erfolgte die Festsetzung der Tarife der DRP., soweit sie nicht im Verordnungswege vorgenommen wurde, durch den Bundesrat (bzw. den Reichsrat) und den Reichstag, und zwar seit dem 1. Juli 1919 unter Mitwirkung des auf Grund der RV. Art. 88 gebildeten Verkehrsbeirats. In der Kriegszeit trat allerdings eine gewisse Verkürzung des Gesetzesweges ein. Durch das Gesetz vom 19. Dezember 1921 war bestimmt worden, daß die Gebührensätze der DRP. 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 Gesetz über Post-, Postscheck- und Telegraphengebühren vom 17. August 1923 mit sich. Es wurden gesetzliche Grundbeträge geschaffen, aus denen durch Vervielfältigung mit einer Schlüsselzahl die Postgebühren berechnet wurden. Zur Änderung der Schlüsselzahlen entsprechend der Geldentwertung war der Reichspostminister ohne fremde Mitwirkung befugt. Zur Änderung der Grundzahlen bedurfte er hingegen der Zustimmung des Reichsrats und des Reichstagsausschusses⁵⁹. Die in dem RPFG. enthaltenen Bestimmungen über die Tariffestsetzung bilden den Abschluß der Bestrebungen nach einer möglichst großen Beweglichkeit in der Gestaltung der Tarife.

Seit dem Inkrafttreten des RPFG. werden nun die Posttarife ausschließlich durch Verordnung festgesetzt, und zwar hat der Verwaltungsrat der DRP. gemäß § 6 des RPFG. über die Gebührenbemessung im Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr zu beschließen. Reichstag und Reichsrat sind von der direkten Mitwirkung bei tarifpolitischen Entscheidungen ausgeschlossen. Da der Verwaltungsrat eine verhältnismäßig kleine, in kürzester Zeit einberufbare Körperschaft ist, dürfte die Gewähr dafür gegeben sein, daß eine Anpassung der Tarifpolitik an die jeweilige Wirtschafts- und Finanzlage jederzeit möglich ist. Durch die Ausschaltung des Reichsrats und Reichstags in seiner Gesamtheit ist wohl auch eine gewisse Entpolitisierung der Tarifhoheit

⁵⁹ Miggli a. a. D., S. 12.

eingetreten. Politische und allerdings auch sozialpolitische Gründe werden nun bei der Tarifgestaltung vielleicht nicht mehr in dem Maße Berücksichtigung finden als vordem. Andererseits dürfte die Zusammensetzung des Verwaltungsrats⁶⁰ — insbesondere auch die Vereinnahme von Wirtschaftsvertretern in diesen — mehr denn je dafür bürgen, daß dieser durchaus seiner Aufgabe gerecht wird, die vorher dem Reichstag und Reichsrat obliegende Kontrolle über die Finanzgebarung der Reichspost auszuüben, und zwar im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Interessenwahrung.

Als weitere Sicherung für eine im Interesse der Postbenutzer geführte Tarifpolitik ist dem Reichstag in seiner Gesamtheit wenigstens eine indirekte Einflussnahme auf die Verwaltungsmaßnahmen der DRP. geblieben. Dadurch nämlich, daß an der Spitze der DRP. ein dem Reichstag verantwortlicher Minister steht, kann die Reichspostverwaltung die vom Reichstag ausgehenden Anregungen und Beschlüsse nicht unberücksichtigt lassen. Allerdings darf diesem sogenannten indirekten Kontrollrecht des Reichstags nicht allzuhohe Bedeutung beigemessen werden. Dies hat sich gerade bei der Tarifpolitik anlässlich der Gebührenvorlage vom Jahre 1927 gezeigt. Der vom Reichstag damals gefasste Beschuß, die von der Reichspost geplante Tariferhöhung abzulehnen, war zwar zunächst wirksam. Die Gebührenvorlage wurde von der Reichspostverwaltung zurückgezogen. Daraufhin machte der Verwaltungsrat aber sein ihm zustehendes Entscheidungsrecht über die Finanzgebarung der DRP. geltend, und auf Beschuß des Verwaltungsrats mußte die Reichspostverwaltung eine neue Gebührenvorlage einbringen. Diese führte dann zu der von der Wirtschaft so stark bekämpften Tariferhöhung vom 1. August bzw. 1. Oktober 1927.

2. Die für die Preisbildung bei der Deutschen Reichspost maßgebenden Finanzprinzipien.

In dem vorhergehenden Abschnitt wurde versucht, eine Darstellung über die äußere Form der Tarifgestaltung bei der DRP. zu geben. Dem gegenüber soll nun in folgendem der innere Aufbau der Tarif-

⁶⁰ In den Verwaltungsrat werden 12 Mitglieder aus den Kreisen der Wirtschaft, 7 Mitglieder aus dem Personal der Reichspost, 1 Mitglied aus dem Reichsfinanzministerium und je 10 Reichstagsabgeordnete und Reichsratsvertreter gewählt.

politik der DRP. und insbesondere die für die Preisbildung maßgebenden Finanzprinzipien aufgezeigt werden.

Wir konnten im ersten Kapitel feststellen, daß die DRP. bezüglich ihrer wichtigsten Betriebszweige Monopolunternehmen ist. 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 Telegraphenwesen auf monopolistischer Grundlage erfolgt. Die Monopolstellung gibt der Reichspost also die Möglichkeit, ihre Preise einseitig festzusetzen, ohne damit rechnen zu müssen, von anderen Unternehmungen unterboten zu werden. Allerdings ist auch beim Monopol die Preisbildung keine willkürliche, sondern unterliegt wie alle anderen Preise bestimmten Preisgesetzen. Der Monopolpreis ist vor allem abhängig von der Nachfrage. Würden die Preise übersetzt werden, so wäre ein Verkehrsrückgang die natürliche Folge. Der Ertrag würde gegebenenfalls sinken. Umgekehrt kann eine Preissenkung, wenn sie eine starke Verkehrszunahme mit sich bringt, eine Ertragssteigerung bedeuten. Gerade im Verkehrswesen, bei dem die Selbstkosten innerhalb eines bestimmten Leistungsmaximums der vorhandenen Anlagen und Organisation zum größten Teil unverändert bleiben, ist die Anreizung des Verkehrs durch billige Preise für die Ertragsgestaltung überaus bedeutsam.

Rückt aber nun die Reichspost ihre Monopolstellung überhaupt restlos aus? Erfolgt die Festsetzung der Post- und Telegraphentarife lediglich unter dem Gesichtspunkt höchstmöglicher Ertragserzielung? Die Reichspost ist öffentliches Unternehmen und kann als solches ihre Tarifgestaltung nicht allein nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen. Die Rückichtnahme auf staatspolitische Forderungen und vor allem auf die Interessen der Benutzer der Post bedingt vielmehr bei der Preisbildung verschiedentlich eine Abweichung von der nach den allgemeinen Preisgesetzen sich ergebenden Preishöhe. Dieser letztere für die Tarifgestaltung maßgebende Gesichtspunkt ist auch trotz der Überführung der Reichspost in ein selbständiges, nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwaltendes Unternehmen in Geltung geblieben. Im § 2 des RPFG. ist ausdrücklich vermerkt, 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 Gesichtspunkten ist, wie ja bereits betont wurde, der Verwaltungsrat.

Ist es zwar sicher, daß bei der Preisbildung der Reichspost neben privatwirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen, so ist es doch schwer festzustellen, in welchem Verhältnis beide zueinander stehen. Während bei den Privatbetrieben die Preisbildung in dem Grundsatz 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 DRP. ersehen werden, daß die Reichspost in der Berücksichtigung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben nie so weit gegangen ist, daß etwa durch die Einnahmen die Ausgaben nicht gedeckt worden wären. Ja, sie hat wenigstens bezüglich ihres Gesamtbetriebes die fiskalischen Interessen durchaus nicht außer acht gelassen und demgemäß ihre Finanzgebarung vor dem Kriege so gestaltet, daß immerhin erhebliche Überschüsse im Gesamtbetrieb erzielt werden konnten. Auch aus den Finanzergebnissen der DRP. seit 1. April 1924, dem Zeitpunkt ihrer Verselbständigung, ist ersichtlich, daß die Reichspost teilweise recht bedeutende Gewinne aufzuweisen hatte. Die Tarifsätze waren also derart abgestimmt, daß nicht nur die Selbstkostendeckung, sondern darüber hinaus auch die Erzielung eines Gewinnes ermöglicht wurde. Zur Selbstkostendeckung ist ja die Reichspost schon durch das RPFG. verpflichtet. § 7 bestimmt, daß die Reichspost ihre Ausgaben durch ihre eigenen Einnahmen zu decken habe. Die Ablieferung von Überschüssen an das Reich ist durch das Gesetz über die dritte Änderung des RPFG. vom 7. Januar 1931 sogar gesetzliche Forderung geworden. Gleichwohl dürfen die von der Reichspost an das Reich abzuführenden Beträge nicht ohne weiteres mit den durch kaufmännische Erfolgsrechnung ermittelten Reingewinnen gleichgesetzt werden.

Nach dem bisher Gesagten wird also die Tarifpolitik der DRP. 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 Erfordernisse, die ihren Rückhalt nicht zuletzt auch in der Finanznot des Reiches haben, zur fiskalischen Dienstbarmachung der Reichspost. Endlich kommt in der

Tarifpolitik und Tarifgestaltung der Reichspost die Rücküchttnahme auf die Interessen und auf die Forderungen der Benutzer der Post zum Ausdruck. 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 Tarifgrundzügen. Es gibt bei der Reichspost Betriebszweige, die einen immerhin erheblichen Gewinn abwerfen, wiederum andere, die eben die Selbstkosten erbringen und dann auch solche, die mit einem Fehlbetrag abschließen. Je nachdem sehen wir also eines der angeführten Tarifprinzipien stärker in den Vordergrund treten als die anderen.

Wenn wir nun daran gehen wollen, auf Grund des finanziellen Nachweises — der in den Rentabilitätsberechnungen seinen Ausdruck findet — die bei den verschiedenen Geschäftszweigen der Reichspost angewandten Tarifgrundzüge aufzuzeigen, so stoßen wir auf große Schwierigkeiten. Wohl vermag man heute die Rentabilität des gesamten Unternehmens „Deutsche Reichspost“ rechnerisch genau zu erfassen, hingegen ist die Rentabilitätsermittlung bei den einzelnen Betriebszweigen nur annähernd möglich. Insbesondere können die Ausgaben vielfach nur schätzungsweise erfaßt werden.

Die Aufteilung der Einnahmen auf Post-, Telegraphen-, Fernsprechwesen, Postscheck-, Kraftverkehr usw. kann im allgemeinen kassenmäßig vorgenommen werden, wenngleich auch hier die sogenannte Erfolgsstatistik verschiedentlich, z. B. bei Ermittlung der Einnahmen des Postscheckverkehrs zu Hilfe genommen werden muß. Viel schwieriger aber ist die Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Geschäftszweige. Kassenmäßige Ergebnisse stehen bei den Ausgaben in vielen Fällen nicht zur Verfügung. Die Unterteilung der Ausgaben nach Betriebszweigen muß die DRP. daher auf Grund von statistischen Aufzeichnungen versuchen. Die für mehrere Betriebszweige gemeinsam entstandenen Personalausgaben werden z. B. auf Grund von sogenannten Nachweisungen für geleistete Dienststunden, die bei den Oberpostdirektionen und bei den verschiedenen Ämtern geführt werden, auf Postverkehr, Postkraftfahrwesen, Postscheckverkehr, Telegraphie, Fernsprech- und Funkwesen je nach Leistungen des Personals für die betreffenden Dienstzweige aufgeteilt. Bei diesen derart angestellten Berechnungen lassen sich natürlich nicht alle Fehlerquellen ausschließen.

Man könnte sich aber wohl mit diesen errechneten Rentabilitätsberechnungen begnügen, wenn sie nur überhaupt von der Reichspostverwaltung bekanntgegeben würden. Da dies aber nur in sehr spär-

lichem Maße der Fall ist, können über die Anwendung der bei der Reichspost üblichen Tarifgrundsätze auf die verschiedenen Betriebszweige dieses Unternehmens nur einzelne bekanntere Fälle herausgegriffen werden, und auch dies im Rahmen dieser Arbeit nur in sehr beschränktem Maße.

Wohl am deutlichsten haben die drei die Tarifgestaltung wesentlich bestimmenden Gesichtspunkte ihren Ausdruck beim Fernsprechtarif gefunden. Hier zwang einmal die Unmöglichkeit jeder Massennutzung zur möglichst weitgehenden Ausgleichung von Leistung und Gegenleistung. Der neueste Fernsprechtarif von 1927 ist demnach nach dem Selbstkostenprinzip aufgebaut worden. Dabei wurden die Tarife derart gestaltet, daß aus den Einnahmen das im Telegraphenbetrieb alljährlich zu verzeichnende Defizit gedeckt und darüber hinaus auch noch ein angemessener Gewinn erzielt werden konnte. Die Rücksichtnahme auf die Interessen und Forderungen der Benutzer 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 Fernsprechordnung an die Leistungsfähigkeit der Telefoninhaber angepaßt. Man hatte schon vor der Verselbständigung der Reichspost aus sozialpolitischen Gründen die Tarife für die Wenigsprecher entsprechend der Leistungsfähigkeit der Teilnehmer, ohne Rücksicht auf die Selbstkosten, festgesetzt. Um nicht sozialpolitisch feindlich zu erscheinen, wollte man nun diese Einstellung nicht ohne weiteres ändern.

Die Gewinne aus dem Fernsprechbetrieb werden, wie gesagt, teilweise wieder aufgebraucht durch die Verluste, die der Telegraphenbetrieb aufweist. Weder tarifpolitische noch betriebstechnische Maßnahmen 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 unentbehrliches Verkehrsmittel, nicht verzichtet werden kann, betreibt die Reichspost diesen Betriebszweig unter Ausschaltung rein erwerbswirtschaftlicher Grundsätze aus allgemein wirtschaftlicher Erfordernis, ohne damit rechnen zu können, auf ihre Selbstkosten zu kommen. Für einzelne Verkehrsleistungen, die im Interesse des öffentlichen Wohles liegen, räumt die Reichspost sogar noch Sondergebühren ein (Welt Nachrichtenverkehr, Flugsicherungsdienst, Presseanmeldungen). Durch diese Vorzugstarife entsteht der Reichspost unter Zugrundelegung der bei

Normaltarifen zu verzeichnenden Einnahmen ein jährlicher Einnahmeverlust in Höhe von 1,6 Millionen RM.

Im Briefverkehr hat die Massenhaftigkeit der Verkehrsleistungen zu einer ziemlich weitgehenden Vereinheitlichung der Tarifsätze geführt. Es kam also hier der Postverwaltung lediglich auf eine durchschnittliche Selbstkostendeckung an. Die Postverwaltung konnte damit rechnen, daß Fehlbeträge bei gewissen Sendungen durch erzielte Gewinne aus anderen Sendungen wiederum ausgeglichen werden konnten; so können z. B. die Fehlbeträge bei dem Landpostdienst durch die Überschüsse beim Großstadtbriefverkehr gedeckt werden. Im sogenannten „reinen Postverkehr“ wird Postkarten, Drucksachen, Postwurffsendungen und Geschäftspapieren im Vergleich zu den Briefen noch eine besondere Preisvergünstigung zuteil. Da die Selbstkosten bei vorgenannten Beförderungsgegenständen gegenüber den Briefen so ziemlich gleich sein dürfen, kommt in diesen Preisermäßigungen in besonderem Maße die Förderung gemeinwirtschaftlicher Interessen (Förderung des Geschäftsverkehrs) durch die Reichspost zum Ausdruck. Allerdings sind diese Preisermäßigungen auch schon aus finanzpolitischen Erwägungen heraus berechtigt. Durch die niedrigen Tarife für Postkarten und Drucksachen wird der Verkehr angeregt. Die Post kann mit einer erhöhten Massenbenutzung dieser Verkehrsmittel seitens der Benutzer rechnen. Dadurch ermäßigen sich für die Reichspost die Selbstkosten pro Beförderungseinheit. Der durch die Preisermäßigungen bedingte Einnahmeausfall wird also voraussichtlich wieder durch den Verkehrszuwachs ausgeglichen werden.

Es wurde schon darauf verwiesen, daß die Reichspost nicht mehr in allen ihren Betriebszweigen Monopolunternehmen ist. Im Paketverkehr ist die Reichsbahn durch das Expressgut konkurrierendes Unternehmen. Im Postbankverkehr, insbesondere im Kontokorrentverkehr, treten die Banken als Konkurrenten der DRP. auf. Im Zeitungsverkehr sind es die großen Zeitungen und Verlage, die, soweit es das Gesetz zuläßt, ihre Zeitungen und Zeitschriften durch Kraftwagenverkehr bzw. durch Flugzeuge in die größeren Städte transportieren und dort durch ihre Filialen selbst verteilen lassen. Auf dem Gebiete des Kraftfahrverkehrs ist der DRP. durch Reichsbahn⁶¹ und Privat-

⁶¹ Neuerdings ist allerdings eine Vereinbarung zwischen Reichsbahn und Reichspost zwecks Ausschaltung der Konkurrenz im Kraftwagenverkehr getroffen worden.

gesellschaften Konkurrenz erwachsen. In allen den Betriebszweigen, für die die Post nicht das Alleinbetriebsrecht innehat, wird sie, sofern ihr daran gelegen ist, sich den Verkehr in diesen Betriebszweigen zu erhalten bzw. ihren Kundenkreis zu erweitern, bei der Preisbildung auf die Preise der Konkurrenzunternehmen Rücksicht zu nehmen haben. Dies ist auch tatsächlich geschehen. Es sei hier verwiesen auf die Anpassung des Pakettariffs an den Tarif für Expressgüter.

Vor dem 1. Oktober 1927 waren im Paketverkehr 3 Zonen in Geltung. Bis zu 5 kg waren für die 1. Zone (1—75 km) 40 Pf., für die 2. Zone (75—375 km) 80 Pf. und für die 3. Zone (375—750 km) ebenfalls 80 Pf. zu zahlen. Der neue Tarif vom 1. August 1927 ist folgendermaßen gestaltet:

1. Zone (bis 75 km)	50 Pf.
2. " („ 150 km)	60 "
3. " („ 375 km)	80 "
4. " („ 750 km)	80 "
5. " (über 750 km)	80 "

Da eine Änderung in der Zoneneinteilung eingetreten ist, lassen sich die alten und neuen Tarifräume nicht ohne weiteres vergleichen. Jedemfalls macht sich aber die Konkurrenz des Expressgutes besonders bis zu 150 km bemerkbar, und eben innerhalb dieser Zone hat der Postpaketarif in Anpassung an den Expressguttarif eine Ermäßigung von 80 auf 60 Pf. erfahren. So suchte man die Paketpost in der 2. Zone, in der sich gerade die Hauptmasse der Pakete bewegt, wiederum konkurrenzfähig zu machen.

§ 10. Die Finanzergebnisse der Deutschen Reichspost.

Um 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 schließlich die Überprüfung der Rentabilität der DRP. doch der einzige konkrete Maßstab für die Beurteilung des Unternehmens.

Es liegt zunächst nahe, die Finanzergebnisse der DRP. vor und nach ihrer Verselbständigung miteinander zu vergleichen. Es wurde aber schon darauf verwiesen, daß ein derartiger Vergleich auf große 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 vor dem Kriege und nach der Verselbständigung erzielten Finanzergebnisse ist nur schätzungsweise möglich. Erstens war die Finanzgebarung der vor dem Kriege bestehenden drei deutschen Post- und Telegraphenverwaltungen sehr verschieden. Zufolge dieser Verschiedenheit ist eine Zusammenfassung der finanziellen Ergebnisse dieser drei deutschen Postverwaltungen für das Jahr 1913 nicht ohne weiteres möglich. Zu berücksichtigen ist ferner, daß sich andererseits das Finanzgebaren der Reichspost seit dem Inkrafttreten des RPFG. geändert hat. So ist z. B., wie erwähnt, die gegenseitige Abrechnung der Verwaltungen untereinander in vollem Maße durchgeführt. Erschwert wird weiterhin ein etwa vorzunehmender Vergleich zwischen den Finanzergebnissen der Jahre 1913 und 1924 durch die Änderung des Gebietsumfangs. Ist doch der heutige Gebietsumfang der DRP. gegenüber dem Gesamtgebietsumfang der drei deutschen Post- und Telegraphenverwaltungen vor dem Kriege um die durch den Versailler Friedensvertrag verloren gegangenen Gebiete verkleinert. In Betracht zu ziehen wären ferner noch die veränderte Geldbewertung vor dem Krieg und nach der Währungsstabilisierung — mit der ja die Verselbständigung der DRP. einhergeht — sowie die Veränderung im Geschäftsbereich der DRP. So ist z. B. seit 1924 gegenüber 1913 das Funkwesen als neuer Geschäftszweig der DRP. hinzugekommen. Das Funkwesen bildet heute bereits eine wichtige Einnahmequelle der DRP.

Döhler hat nun in seiner Untersuchung über die „Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost“ durch entsprechende Umrechnungen diesen Schwierigkeiten zu begegnen versucht. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die in den Geschäftsberichten der DRP. für die Jahre 1924/27 mitgeteilten, gegenüber der Vorkriegszeit wesentlich erhöhten Gewinne zu einem großen Teil auf der veränderten Buchführung beruhen. Bei Zurückführung 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 festgestellten Überschuß zurück, und zwar dies trotz der gegenüber der Vorkriegszeit erhöhten Geldumsätze⁶².

⁶² St. Döhler a. a. O., S. 125/126.

Kommt man auch schließlich zu dem Ergebnis, daß die in der Vor- kriegszeit 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 Staats war eben in den Jahren nach der Inflation wesentlich schwieriger als in den Vorkriegsjahren. So hatten sich z. B. die Pensionszahlungen auf das Dreifache bis Vierfache 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 RM. und 1926 auf fast 200 Millionen RM. angewachsen. Diese Mehrbelastung an Pensionen ist wie bei der Reichsbahn zum Teil eine Folge des gewaltigen Anschwellens des Personalstandes nach dem Kriege. Die Post hat also hier gewissermaßen eine innere Kriegslast zu tragen.

Sehr entscheidend eingewirkt auf die Finanzergebnisse der DRP. hat auch die vielfach in den Jahren nach der Währungsstabilisierung zu verzeichnende ungünstige Wirtschaftslage. Gerade im Postbetrieb wirkte sich die schlechte Konjunktur im besonderen Maße aus. Daher auch die auffallende Errscheinung, daß in den Jahren 1924, 1925 und 1926 die Entwicklung des Anlagevermögens und der Betriebsanlagenwerte einerseits und der Betriebsüberschüsse andererseits gerade gegensätzlich verlaufen ist. Während die ersten seit 1924 ständig gestiegen sind, wiesen die Betriebsüberschüsse eine rückläufige Bewegung auf. Nun handelte es sich aber, wie die Reichspost in ihrem Geschäftsbericht im Jahre 1924 betont⁶³, bei dem Zugang von Sachgütern durchwegs um „Neuanlagen, durch die neue Einnahmequellen erschlossen oder die bestehenden ertragsfähiger gestaltet werden sollen. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebes wird durch Ausnützung der technischen Fortschritte erhöht, eine Ersparnis von Sach- und Personalausgaben ist die Folge“. Tatsächlich haben sich aber die Betriebsergebnisse der DRP. seit 1924 bis zum Jahre 1926 ständig verschlechtert. Waren die Neuanlagen wirklich zweckmäßig, so konnte diese Verschlechterung der Betriebsergebnisse nur durch besondere Umstände verursacht sein. Es war denn auch so: Während die Betriebsausgaben infolge von Gehalts- oder Lohn- erhöhungen ständig stiegen, verliefen die Einnahmen ziemlich gleichmäßig. Die Verkehrsentwicklung vollzog sich nicht in dem Grade, daß

⁶³ Gesch.-Ber. 1924. S. 65.

durch die Mehreinnahmen die erhöhten Ausgaben hätten ausgeglichen werden können. An und für sich hätte man bei verminderterem Verkehr eher ein Sinken der Ausgaben als ein Steigen derselben erwarten müssen. Die Gehaltserhöhungen waren jedoch zwangsläufiger Art, eine Einsparung an Kräften bei schlechter Konjunkturlage war aber zufolge des Beamtencharakters der meisten Arbeitskräfte der DRP. nur in wenigen Fällen möglich. Wir haben es überhaupt im Postbetrieb mit fast ausschließlich konstanten Posten 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 ausgenutzt. Dies dürfte daraus erichtlich sein, daß der technische Apparat, obwohl er infolge von Verbesserungen gegenüber dem Vorriegsjahr 1913 um vieles leistungsfähiger geworden war, noch nicht einmal den Vorkriegsverkehr zu bewältigen hatte. Dadurch nun, daß sich der Verkehr nicht in dem Maße entwickelte, als es die wirtschaftliche Ausnützung der Betriebsanlagen erfordert hätte, ist möglicherweise 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 verschiedentlich 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. April 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 Höhe von 82,72 Millionen RM., aus dem Betriebsmittelfonds im Betrage von 40 Millionen RM., aus der an Bayern und Württemberg zu zahlenden Vergütung in Höhe von 50 Millionen RM., aus der auf 187,36 Millionen RM. sich beziffernden Vermögenszuweisung und endlich aus 66,86 Millionen RM. übertragenen Mitteln. Der Vermögenszugang von 187,36 Millionen bedeutet gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz

der DRP. ausgewiesenen Sondervermögen in Höhe von 1574,4 Millionen RM. eine Vermögensvermehrung von 11,9 %. Diese beträchtliche Vermögensvermehrung und das Ansammeln von Reservefonds in Höhe von insgesamt 172,7 Millionen RM. war durch eine Reihe von günstigen Umständen möglich geworden. Mit Ausnahme des Telegraphenverkehrs war der Verkehr der DRP. im Jahre 1924 gegenüber dem Vorjahr in allen Betriebszweigen gestiegen. Es ergaben sich aus der Verkehrszunahme gegenüber 1923 durchwegs Mehreinnahmen. Diese Mehreinnahmen wurden auch nicht allzusehr durch die Ende 1924 vorgenommenen Tarifermäßigungen beeinträchtigt, da letztere nur mehr für das letzte Vierteljahr des Rechnungsjahres 1924 wirksam waren. Andererseits konnten die Ausgaben auch weiterhin verhältnismäßig niedrig gehalten werden. Eine Erhöhung der an und für sich niedrigen Beamtengehälter wurde erst 1924 vorgenommen, wirkte sich also auch wie die Tarifermäßigungen hauptsächlich nurmehr für die drei letzten Monate des Geschäftsjahres 1924 aus. Außerdem brauchte die Vergütung für die Eisenbahnleistung noch nicht voll und nur für ein halbes Jahr bezahlt zu werden, was immerhin eine Ausgabenersparnis von 50 Millionen RM. bedeutete.

Wie sich der Betriebsgewinn auf die einzelnen Betriebszweige verteilt, kann sowohl für das Jahr 1924 als auch für die folgenden Jahre aus den von der Reichspost veröffentlichten Zahlen nicht ersehen werden. Da die Telegraphie und der Postscheckverkehr Zuschüsse erfordern, 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 Vorkriegszeit hatte der sogenannte reine Postverkehr als das finanzielle Rückgrat der Post- und Telegraphenverwaltung gegolten. Obwohl dieser Geschäftszweig auch heute noch die größten Betriebseinnahmen (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 erheblich höher gewesen sein als im Postwesen.

Betrachten wir weiterhin die Gesamtfinanzergebnisse der DRP., so können wir für das Rechnungsjahr 1925 unter Einrechnung der vorgetragenen Mittel gegenüber dem Vorjahr eine Einnahmesteigerung von 127,7 Millionen RM. (7,6 %) feststellen. Rechnet man die über-

tragenen Mittel ab, so ergibt sich allerdings nur eine Mehreinnahme von 60,9 Millionen RM. (3,6%). Demgegenüber steigerten sich unter Einbeziehung der Abschreibungen die Betriebsausgaben um 302,4 Millionen RM. (24%). Die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben kommt auch in der Betriebsziffer zum Ausdruck. Der Betriebskoeffizient betrug 1925 89,3 gegenüber 74,3% im Jahre 1924. Demgemäß mußte auch der Betriebsüberschuß eine entsprechende Abnahme aufweisen. Der in dem Jahre 1925 ausgewiesene Betriebsüberschuß belief sich auf 252,2 Millionen RM. Rechnet man hiervon die aus dem Vorjahr 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 ergäbe sich für 1925 nur ein Betriebsüberschuß in Höhe von 155 Millionen RM. Berücksichtigt man diese Abzüge nicht, so seien 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 Vermögenszugang stellt gegenüber dem in der Bilanz vom 31. März 1925 angegebenen Anlagevermögen im Betrage von 1767,76 Millionen RM. eine Vermögensvermehrung von 12% dar. Der Vermögenszugang war also im Jahre 1925 prozentual derselbe geblieben wie im Jahre 1924. Der Betriebsüberschuß insgesamt war dagegen bedeutend zurückgegangen. Diese Minderung des Betriebsüberschusses liegt in der schon vorher angedeuteten Verschlechterung des Verhältnisses zwischen den Betriebsausgaben und Betriebseinnahmen. Die Ausgaben sind im Jahre 1925 infolge der erhöhten Lohn- und Gehaltszahlungen und infolge vollständiger Vergütung der Eisenbahnleistungen bedeutend gestiegen. Andererseits war die Einnahmestiegerung, 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 Telegraphenwesen waren zufolge Tarifermäßigungen gegenüber den Ergebnissen von 1924 zurückgeblieben. Seit Herbst 1925 wirkte sich dann auch die allgemeine Verschlechterung der Wirtschaftslage auf den gesamten Postverkehr 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

sanzen, stiegen die Betriebsausgaben weiterhin. Die Einnahmeminderung betrug 72,1 Millionen RM. (4,1%). Die Betriebsausgaben hingegen hatten sich um 64,3 Millionen RM. (4,2%) erhöht. Der Rückgang der Einnahmen einerseits und die Ausgabenerhöhung andererseits kommt auch in der Betriebsziffer zum Ausdruck; diese betrug 1926 92,7 gegenüber 89,3 im Jahre 1925. Gleichzeitig ist der Betriebsüberschuss weiterhin gesunken. Als Betriebsgewinn wurde im Jahre 1926 nur mehr eine Summe von 125,8 Millionen RM. ausgewiesen. Von diesem Betrage wurden 55,8 Millionen dem Vermögen zugewiesen. Dies entspricht einem Vermögenszuwachs von 2,6% des am 31. März 1926 vorhandenen Anlagevermögens. Der restliche Teil des Betriebsgewinnes aus dem Jahre 1926 in Höhe von 70 Millionen RM. wurde an das Reich abgeliefert. Ursache der weiteren Verschlechterung der Finanzlage der DRP. war die Steigerung der Personalausgaben infolge Erhöhung des Wohngeldzuschusses für die Beamten und infolge Lohnerhöhungen für die Arbeiter. Auch die „besonderen Kosten für die einzelnen Betriebszweige“ und die „sächlichen Kosten“ hatten eine kleine Steigerung erfahren. Demgegenüber wies der Verkehr wenigstens bis zum Jahre 1926 eine gewisse Stagnation auf, und erst gegen Ende des Berichtsjahres besserte sich wiederum die Verkehrslage. Die mit wachsender Verkehrsintensität einsetzende Erhöhung der Einnahmen reichte aber nicht mehr aus, um die während der ersten Hälfte des Rechnungsjahrs überaus niedrigen Einnahmeergebnisse gegenüber dem Vorjahr durchschnittlich zu erhöhen.

Im Rechnungsjahr 1927 haben sich die Einnahmen zufolge günstiger Verkehrsentwicklung und der am 1. August bzw. 1. Oktober vorgenommenen Tariferhöhung bedeutend gesteigert. Insgesamt konnten 2045,7 Millionen RM. vereinnahmt werden und damit ein um 64 Millionen höherer Betrag, als im Vorschlag vorgesehen, erzielt werden. Gegenüber 1926 beträgt die Einnahmesteigerung 335,6 Millionen RM. (19,4%). Diesen immerhin beträchtlichen Mehreinnahmen stehen allerdings auch Mehrausgaben gegenüber. Einschließlich der Abschreibungen und des Zinsendienstes betrugen die Betriebsausgaben im Jahre 1927 1811,7 Millionen RM., sind also gegenüber dem Vorjahr um 208,1 Millionen 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 Vorjahr höherer Betriebsüberschuss ergeben. Die im August bzw. Oktober 1927 vorgenommene Tariferhöhung hat also

nicht nur die im Jahre 1927 notwendig gewordenen Mehrausgaben gedeckt, sondern im Zusammenhang mit der günstigen Wirtschaftslage auch die Gesamtfinanzlage der DRP. gegenüber 1926 verbessert. Der Betriebsgewinn im Geschäftsjahr 1927 beziffert sich auf 253,1 Millionen RM. Davon wurden 183,2 Millionen RM. dem Vermögen zugewiesen. Diese Summe ergibt einen Vermögenszuwachs von 9% des am 31. März 1927 vorhandenen Anlagevermögens der DRP. Die restlichen 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 Jahre 1927 gelungen ist, aus der in den letzten Jahren immer stärker werdenden Vorschußwirtschaft im wesentlichen herauszukommen. Aus dem bei Rechnungsabschluß für das Jahr 1927 gegenüber dem Voranschlag sich ergebenden Mehrertrag in Höhe von 66 Millionen RM. konnten 46 Millionen RM. dazu verwendet werden, die für den Poststet 1928 nötig gewesene Vorausbelastung in Höhe von 46 Millionen RM. zu streichen. Aus den restlichen 20 Millionen RM. wurde eine bei den Ruhegeldern zwangsläufig eingetretene Statüberschreitung abgedeckt und der aus dem Jahre 1926 stammende Vorgriff in Höhe von 28 Millionen RM. um 19 Millionen RM. gemindert. Auf das Rechnungsjahr 1928 brauchte demzufolge nur mehr eine Vorausbelastung 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 DRP. an dieser Einnahmestiegerung beteiligt. Bedingt waren die erhöhten Einnahmen teils durch eine Verkehrssteigerung, teils durch die volle Auswirkung der am 1. August bzw. 1. Oktober vorgenommenen Tariferhöhung. Bei den Ausgaben sind die Personalkosten und dann auch die „besonderen Kosten der einzelnen Betriebszweige“ gegenüber 1927 angewachsen. Insgesamt wurden 1928 173 Millionen RM. (9,7%) mehr verausgabt als 1927. Da im Rechnungsjahr 1928 gegenüber 1927 die Ausgaben also stärker gestiegen waren als die Einnahmen, mußte sich der Gewinn verringern. Er betrug insgesamt 235,9 Millionen RM.; 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

im Vorjahr. Also auch in der Betriebsziffer kommt der Gewinnrückgang der DRP. gegenüber dem Vorjahr zum Ausdruck.

Das Jahr 1929 stand zwar im Zeichen erhöhter Einnahmen (2281,9 Millionen RM.), der Gewinn verminderte sich jedoch weiterhin. 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 Post die geforderten Beträge unter allen Umständen bereitstellen, wenngleich die Betriebsausgaben (2059,2 Millionen RM.) auf das Äußerste beschränkt werden mußten. Im Krisenjahr 1930 erfuhrn auch die Finanzen der Reichspost eine immer größere Anspannung. Die Einnahmen verringerten sich um über 73 Millionen RM. auf 2208,2 Millionen RM. In Unpassung an die Einnahmen mußten notwendigerweise auch die Ausgaben (2053 Millionen RM.) erneut geschränkt werden. Vor allem erfuhr aber der sogenannte Gewinn eine neue Verminderung. An das Reich kamen nur mehr 115 Millionen RM. zur Ablieferung, und die Vermögenszuweisung sank bis auf 39,4 Millionen RM. herab.

Wenn wir die in den Jahren 1924 bis 1930 erzielten Gewinne miteinander vergleichen wollen, so genügt es nicht, ihre absolute Höhe zu betrachten, sondern wir müssen vielmehr die in den einzelnen Jahren erzielten Überschüsse dem jeweiligen Gesamtvermögensstand gegenüberstellen. Erst aus solchem Vergleich gewinnen wir die sogenannte Rentabilitätsziffer des Unternehmerkapitals. 1924 betrug der Betriebsüberschuß 24,2 % des am 31. März 1925 vorhandenen Anlagevermögens. 1925 machte der Überschuß in Höhe von 252,2 Millionen RM. nur mehr 12,7 % des am 31. März 1926 vorhandenen Anlagevermögens aus und 1926 war der Anteil des Betriebsüberschusses an dem am 31. März 1927 vorhandenen 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 Anlagevermögens aus. Mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise sank 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 DRP. besonders niedrig war, ist also die Rentabilitätsziffer des Unternehmerkapitals bei der Verschärfung der DRP. ständig gesunken, währenddessen das ständige Anwachsen des Anlagevermögens eine umgekehrte Entwicklung hätte erwarten lassen.

Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung.

Von

Prof. Dr. Fritz Terhalle, Hamburg.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
1. Umgrenzung des Begriffs der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung	325
2. Zahlenmäßige Bedeutung; Entstehungsursachen und Zielsehung	328
3. Würdigung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung als Mittel staatlicher Zielsehung	340
a) Der Wandel im öffentlichen Urteil	340
b) Die fiskalwirtschaftliche Würdigung	342
c) Sonstige Würdigung insbesondere im Hinblick auf Zielsehung	351
Ausstattung	359
Wirkungsmöglichkeiten	365
4. Maßnahmen zur Sicherung des öffentlichen Einflusses im Rahmen der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung	370
Literaturverzeichnis	379

1. Umgrenzung des Begriffs der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung.

Als die Union Internationale de Villes et Pouvoirs loceaux für ihre Antwerpener Tagung 1930 das Ergebnis ihrer internationalen Erhebung über die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen (i. f. abgef.: g.w. U.) auszuholen 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 Praxis die Begriffsbestimmung Passows durchgesetzt, der unter g.w. U. versteht „solche Unternehmungen, bei denen das verantwortliche, das eigene Unternehmungskapital teils von Privaten, teils von öffentlichen Körperschaften (insbesondere Städten und Kreisen) aufgebracht ist, und bei denen auch die oberste Leitung des Betriebes auf Grund des gemeinschaftlichen Eigentums von Privaten und öffentlichen Körperschaften gemeinsam ausgeübt wird“. Wesentlich ist für die Frage des Vorliegens einer g.w. U. nach Passow also, daß eine öffentliche Körperschaft sowohl 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 Verwaltung gehabt und sei auch im Aufsichtsrat nicht vertreten gewesen. Der Staat habe übrigens auch von vornherein keinen gemischten privaten und öffentlichen Betrieb erstrebt, sondern das ganze Unternehmen künftig erwerben wollen. Schmelcher¹ definiert ähnlich. Jeserich bezeichnet in seiner auf Grund des im Kommunalwissenschaftlichen Institut an der Berliner Universität vorhandenen Materials entstandenen Antwort für die oben bezeichnete Enquête das Zusammentreffen von gemeinsamer Kapitalaufbringung und beiderseitiger Anteilnahme an der Verwaltung sogar ausdrücklich als „begriffsnotwendig“².

¹ Hdwb. d. Stw. IV. Bd. 4. S. 846.

² Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, i. f. abgef. Z. f. K. 1929. Sp. 1704.

Gegenüber dieser begrifflichen Abgrenzung darf man im Hinblick auf das, worauf es letzten Endes ankommt, aber wohl die Frage aufwerfen, ob ein wenn auch wichtiges, so doch nicht allein in Betracht kommendes Mittel der öffentlichen Einflussnahme, die Beteiligung der öffentlichen Hand an der obersten Leitung eines Unternehmens, dessen Anteile teils in ihren Händen, teils in denen von Privaten sich befinden, nicht zu sehr in den Vordergrund gestellt worden ist. Im Grunde geht es doch um die Frage, wie ein (über Anteile gegebenes) öffentliches Teileigentum an Stelle des Volleigentums (des unmittelbaren oder des mittelbaren: über Anteile einer Handelsgesellschaft) zu werten ist. Das bedeutet zunächst, daß es unzweckmäßig sein muß, als g.w. II. (auch oder gar nur) solche Unternehmungen zu bezeichnen, „bei denen ein öffentlicher Körper — unter Umständen entscheidend — Einfluß auf die Verwaltung, aber keinen Anteil am Kapital hat“ (Sombart), daß es auch nicht angängig ist, eine private Beteiligung als neben-sächlich und nur die tatsächliche „gemischte Bewirtschaftung“, nicht also „die Rechtsverhältnisse am Werk“, sondern „die tatsächliche Bewirtschaftung des Werkes“³ als entscheidend anzusehen. Das Problem ist uns gerade, wie die anderen Rechtsverhältnisse auf die Bewirtschaftung einwirken. Noch wesentlicher ist, daß eine Beteiligung an der „obersten Leitung“ nicht unbedingt von entscheidender Bedeutung sein muß. Abgesehen davon, daß diese Beteiligung teilweise oder ganz in Händen solcher Personen liegen kann, die zwei Seelen in ihrer Brust fühlen (etwa als persönliche Anteilseigner oder sonst persönlich Interessierte und als Delegierte von Gebietskörperschaften), oder die sich nicht durchsetzen können, kann auch ein nicht in eine Verwaltungsbeteiligung ausmündender Anteilsbesitz an einem in Privatrechtsform betriebenen Unternehmen die Möglichkeit geben, entscheidend in dessen Geschicke einzugreifen, so z. B. dann, wenn der öffentliche Körper über Tarifgenehmigungen oder vielleicht auch als größter Abnehmer oder Geldgeber einen Druck auf die Gesellschaft auszuüben vermag. In einer solchen Kummulation von Einwirkungsmöglichkeiten kann unter Umständen ein stärkeres Einwirkungsmittel liegen als in einer vielleicht zahlenmäßig überwiegenden Beteiligung an der „obersten Leitung“. Es besteht kaum ein Grund zur Annahme, daß diese alte erwerbswirtschaftliche Erfahrung nicht auch für das Gebiet der g.w. II. gelten sollte.

³ 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 verstärkte Beteiligung an der „obersten Leitung“ vorliegen, aber eben die Tatsache, daß ein solches Verstecksein möglich und gelegentlich auch den Beteiligten erwünscht ist, legt nahe, daß „Miteigentum“ als Kriterium für die Abgrenzung des Begriffs der g.w. U. anzusehen.

Für die nachfolgende Darstellung ist daher der in erster Linie aus erhebungstechnischen Gründen entstandene (freilich dort zu weit ausgelegte) Begriff der deutschen Statistik als Ausgangspunkt genommen. Allerdings werden nicht alle „Wirtschaftseinheiten mit privatrechtlicher Unternehmungsform, an denen öffentliche Körperschaften finanziell beteiligt sind (g.w. U.)“, für die hier versuchte Darstellung und Würdigung interessieren. So können hier „öffentliche Anstalten“ (Liefmann) in Privatrechtsform, bei denen es im Gegensatz zu den Betrieben „weder auf den Ertrag ankommt noch auch das Prinzip möglichst geringer Kosten ausschlaggebend ist“, an denen sich Private aus altruistischen Gründen beteiligt haben und umgekehrt, vernachlässigt werden, mögen sie auch in der Statistik mit den „wirklichen“ g.w. U. zusammen erscheinen. Im Gegensatz zur rechtsstatistischen 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 privatem Kapital an derselben Unternehmung.

Ob die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand lediglich Anlage von Mitteln darstellt, ob sie sonstwie unter einzelwirtschaftlichem Gesichtspunkt stattfindet, 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, insbesondere lediglich als fiskalische 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 öffentliche 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 angesehen werden, an denen öffentliche Körperschaften mitbeteiligt sind.

2. Zahlenmäßige Bedeutung; Entstehungsursachen und Zielsetzung.

Die älteren Beispiele der g.w. u., welche zum Teil bis in den Anfang des 18. Jahrhunderts zurückgehen, sind, wie schon Leoni in seinem derzeit vielbeachteten grundlegenden Referat auf der Kölner Tagung des Deutschen Städtetages 1914 feststellte, und wie auch mit Recht Schmelcher⁴ betont, ohne irgendwelche grundätzliche Bedeutung, „denn diese Fälle haben für die Weiterbildung der Unternehmungsformen keine Bedeutung gehabt, sind Einzelfälle geblieben. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist die g.w. u. zu einer verhältnismäßig bedeutsamen Form geworden, und zwar im Zusammenhang mit der Elektrizitäts- und Gasversorgung“ (Schmelcher), insbesondere mit dem Aufkommen der sogenannten Überlandzentralen. Deren privatwirtschaftliche Träger wußten auf Grund der Vorteilhaftigkeit ihrer Leistungsangebote genügend Kommunen für das Zusammengehen des öffentlichen mit dem privaten Kapital zu interessieren, sahen sich im Hinblick auf die Aussicht, ohne engste Fühlung und gutes Einvernehmen wenigstens mit den unmittelbar beteiligten Gebietskörperschaften vorwärtszukommen, auch unter dem Druck der öffentlichen Abneigung gegen eine private Monopolisierung gezwungen, ein solches Zusammengehen zu erstreben. Es bleibt erwähnenswert, daß die Verbindung des öffentlichen mit dem privaten Kapital, insbesondere im Falle des RWE., zunächst vergeblich von letzterem angeboten wurde.

Eine zur Vorbereitung 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. beteiligt waren. Das in den bezüglichen Beteiligungen investierte städtische Kapital wurde auf 126 Millionen Mk. Nennwert berechnet, das öffent-

⁴ a. a. D. S. 847.

liche Beteiligungskapital bei denselben Unternehmen überhaupt auf 200 Millionen beziffert. Eine Juni 1920 wiederholte Rundfrage ergab nach Elsas⁵ 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 von 91 auf 377 vermehrt. 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 Gebiete der Elektrizitätsversorgung in 26,5 (bzw. 50) %, auf dem der Gasversorgung in 33,3 (bzw. 33,3) %, auf dem der Wasserversorgung in 25 (bzw. 37,5) % und bei Straßenbahnen in 55,9 (bzw. 79,5) % aller Beteiligungsfälle. Noch höhere Prozentsätze waren vor allem auf Gebieten zu verzeichnen, deren Bedeutung weniger groß ist: Kraftverkehr, Hausratbeschaffung; 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 Gemeindeverbandes bezüglich Deutschlands zum Ergebnis, daß hier die g.w. U. trotz verhältnismäßig starker Ausbildung „nur etwa 4 % der Betriebe, der Zahl der Arbeiter nach etwa 1 % insgesamt ausmacht“. Bedeutungsvoll sei sie nur für einige Gebiete (Elektrizität, Gas, Wasser, Verkehr).

Die Reichsbetriebszählung vom 16. Juni 1925 brachte keine ausreichende 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 (wirklichen) g.w. U. zu entnehmen, wenn man die Betriebe in öffentlich-rechtlicher Form den Beteiligungsbetrieben und diese wieder denen gegenüberstellt, bei welchen die öffentliche Hand mehr als die Hälfte des Geschäftskapitals besitzt. Von den 1007 Betrieben mit 301053 beschäftigten Personen, welche als g.w. U. (im Sinne der Statistik) gelten, verzeichneten 383 mit 72295 Beschäftigten öffentliche Beteiligungen

⁵ G.w. U. in „ZukunftsAufgaben deutscher Städte“, Berlin-Friedenau 1925; i. f. abgel. Z. A. S. 933.

mit nicht mehr als 50 % des 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 berücksichtigt, daß es zur gleichen Zeit 21581 Betriebe in öffentlich-rechtlicher Form mit rund 1,728 Millionen Beschäftigten gab. Die Zahl der öffentlichen 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 gestellt ist, insoweit 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 Gebiete auf Grund der Reichsstatistik folgendermaßen ergänzt werden. Das Verhältnis von Betrieben in öffentlich-rechtlicher Form (I) und Beteiligungen im Sinne der Reichsstatistik (II) war 1925 bei Reich, Ländern und Gemeinden:

	Reich				Länder			
	Betriebe		Beschäftigte	Betriebe		Beschäftigte		
	I	II	I	II	I	II	I	II
Überhaupt . . .	496	36	400 514	29 849	1449	68	102 224	84 164
Verförgungsbetriebe	15	2	190	4 612	15	12	612	10 664
Verkehrsbetriebe . .	90	2	373 745	498	22	13	7 325	5 593

	Gemeinden			
	Betriebe		Beschäftigte	
	I	II	I	II
Überhaupt.	12 432	275	306 505	75 385
Verförgungsbetriebe	3 013	92	74 120	25 650
Verkehrsbetriebe . .	373	56	48 212	31 341

Eine Sonderstatistik der g.w. U. in dem hier angewandten und üblichen Sinne steht für Preußen zur Verfügung. Von den 1925 ermittelten 474 preußischen g.w. U. waren 200 AG. 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. Von den 4505 Elektrizitätsunternehmungen 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 betrieben⁶.

Auf dem Gebiete der gesamten deutschen Elektrizitätsversorgung waren Ende 1928 — nach den (im Berichte des Enquêteausschusses über die deutsche Elektrizitätswirtschaft S. 66 wiedergegeben) Ermittlungen der Vereinigung der Elektrizitätswerke — Leistungsfähigkeit und Erzeugung bei den verschiedenen Unternehmungsformen in Prozent der Gesamtzahl:

	Leistungsfähigkeit	Erzeugung
Werke in öffentlicher Hand	57,3	56,6
Private Werke.	13,8	14,6
Gemischtwirtschaftliche Werke	28,9	28,8

Für 1929 ermittelte dieselbe Stelle 347 Elektrizitätswerke in öffentlicher Hand, 104 gemischtwirtschaftliche Werke und 157 private. Der Erzeugungsanteil der g.w. u. war gegenüber dem Vorjahr von 28,8 auf 31,4 % gestiegen⁷.

Auf dem Gebiete der Gasversorgung rechnet der Verein für Gas- und Wasserfachmänner⁸ mit insgesamt 1209 Betrieben für das Jahr 1929. Davon waren

	A.G.	G. m. b. H.	Gemeindeverbände
150 rein private Werke	101	37	—
78 g.w. Unternehmen	39	38	—
981 kommunale Werke	19	20	23

An der Gesamterzeugung auf dem Gebiete der Gasversorgung waren die privaten Werke 1928 mit 3,5 %, die gemischtwirtschaftlichen mit 12 % und die kommunalen mit 84,5 % beteiligt. Ihr bezüglicher Anteil ist also noch nicht halb so hoch wie auf dem Gebiete der Elektrizitätsversorgung. Immerhin ist er auch hier noch wesentlich größer

⁶ HdB. d. öff. W. S. 402/3, Anm.

⁷ HdB. d. öff. W. S. 16.

⁸ Vgl. Enquêtebericht über die Rohrentwirtschaft. 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 vertreten ist. Nach den Ermittlungen des eben erwähnten Fachvereins waren die g.w. u. 1927 mit 47,1 % an der Ferngasabgabe interessiert⁹. Eine Besonderheit besteht bei der Ferngasabgabe insofern, als die beiden großen mitteldeutschen Produktionsunternehmen: die Thüringer Gasgesellschaft und die Deutsche Continental-Gasgesellschaft, Privatunternehmen sind, die sich in besonderen Lieferungsgesellschaften mit der öffentlichen Hand zusammengetan haben, also das sogenannte System der Zwillingsgesellschaften anwenden.

Auf dem Gebiete der Wasserverjörgung bestehen nach dem HdB. 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 Versorgungsbetriebe sind die g.w. u. mit 4 % beteiligt.

Größere Bedeutung hat die g.w. u. auf dem Gebiete des modernen VerkehrsweSENS; an Straßenbahnenunternehmen, Kraftomnibusgesellschaften, Flugplätzen, Luftverkehrsunternehmen u. ä. sind öffentliche Körperschaften anteilmäßig stark interessiert. Über die kommunalen Beteiligungen dieser Art berichtet im einzelnen das Stat. HdB. deutscher Städte¹⁰. Dort finden sich auch weitere Daten über die Anteile der öffentlichen, der gemischtwirtschaftlichen und der rein privaten Betriebe auf den wichtigsten Gebieten der kommunalen Betriebstätigkeit, und zwar geordnet nach der Größenklasse der Städte. Hier kann einfach auf diese Statistik und die Angaben von Apfelsiedt im II. Teile dieses Bandes (S. 601 f.) verwiesen werden; die oben gebrachten Ziffern kennzeichnen deutlich genug die Gesamtlage.

Im ganzen wird man sagen müssen, daß, abgesehen von den rein gemeinnützigen Gemeinschaftsgründungen öffentlichen und privaten Kapitals, das Anwendungsgebiet der g.w. u. in erster Linie bei Tätigkeiten liegt, „die überhaupt nur auf Grund öffentlicher Konzessionen vorgenommen werden können, oder bei denen die Mitwirkung der öffentlichen Körperschaften doch in verschiedener Weise unentbehrlich ist“ (Schmelcher), daß ihr Anwendungsgebiet „theoretisch unbeschränkt

⁹ HdB. d. öff. W. S. 401.

¹⁰ B. B. Jahrg. 1930. S. 309 ff.

ist, daß es sich praktisch freilich im wesentlichen auf die Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie auf die Straßenbahnen erstreckt. Wasserwerke, Schifffahrts- und Lagerhausunternehmungen und dergleichen auf Grundlage eines g.w. u. sind Ausnahmen“¹¹.

Frage man nach den Entstehungsursachen der g.w. u., so geht man zweckmässigerweise wohl von der Überlegung aus, daß die für die Willensbildung der öffentlichen Körperschaften maßgebenden oder die letztere kontrollierenden Instanzen nur dann einen auf freier Entschließung beruhenden Vertrag mit dem Privatkapital wollen werden, wenn sie in ihm eine Förderung der Gebietskörperschaft bzw. der von ihr zu erfüllenden Aufgaben erblicken. Die Hervorhebung dieser Selbstverständlichkeit ist deswegen nicht unnötig, weil in der öffentlichen Diskussion nicht selten 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 Verhandlungsführer die ihnen anvertrauten Interessen bestens zu wahren verstanden haben. Gerade bei dem in manchen Fällen überlegenen Verhandlungsgeschick der mitbeteiligten Privaten, bei der ihnen gegebenen Möglichkeit, diskreter vorzugehen, hier und da wohl auch bei der Ausnutzung von „Querverbindungen“, dürfen diese Dinge auch dann nicht außer acht gelassen werden, wenn man tatsächlich häufig von vornherein mit einer taktischen Überlegenheit der Gebietskörperschaften gerade auf den wichtigsten Anwendungsbereiten der g.w. u. rechnen kann; ohne sie kann das Privatkapital insbesondere auf dem Gebiete der Versorgungsbetriebe gar nicht zu seinem Ziel gelangen. Stehen aber diese Dinge bei der Diskussion über die Frage des Ob überhaupt zu sehr im Vordergrund, so ist das sachliche Ergebnis dieser Diskussion leicht bedroht.

Das von den öffentlichen Körperschaften bei ihrem hier in Frage stehenden Zusammensehen 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,

¹¹ Marx-Most im Hdwb. d. K. 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 nicht-fiskalische Zielsezung 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 aus-einanderzuhalten, welche durch die g.w. U. im Sinne der beteiligten Gebietskörperschaften gefördert werden sollen: fiskalisch-wirtschaftliche, allgemeine öffentliche und spezielle Betätigungsinteressen — mögen sie im Einzelfall auch vielfach zusammen verfolgt oder aber gegeneinander abgewogen werden müssen. Schon auf den ersten Blick läßt sich ver-muten, daß der ersten und der dritten Gruppe die praktisch größere Bedeutung zukommt. Die große Wichtigkeit der g.w. U. als Mittel 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 privat-rechtlicher Unternehmungsform“ verhältnismäßig selten allein ent-scheidend, es sei denn, daß es sich — wie im Falle der Berliner Licht- und Kraft-AG. — um eine Umwandlungsgründung in kritischer Finanz-lage handelt, durch welche sonst nicht erlangbare Geldmittel beschafft werden müssen. Es widerspricht im ganzen der heutigen öffentlichen Wirtschaft, Kapitalbeteiligungen um ihres kapitalistischen Effekts willen zu erstreben, können doch solche Beteiligungen ohne Einspannung 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 der Gebietskörperschaften besteht. Bringen diese auf ihre Beteiligung noch dazu Werte ein (etwa Grundstücke) oder handelt es sich um eine „Umwandlung“ nicht aus Gründen der Geldbeschaffung für die allgemeine Verwaltung, so ist schon in dieser Tatsache meist dargetan, daß allgemeinstaatliche Interessen zeitlich eher da waren als die (allerdings auch fiskalisch wichtige) Bewertung des bezüglichen Besitzes im Zusammengehen mit Privaten. Der Erwerb von Anteilen

einer g.w. u. unter Aufwendung von Barmitteln ist nicht weniger Ausdruck einer unter die derzeit gewollte Zielsetzung fallenden öffentlichen Verwaltungsbetätigung, mag er deren Beginn oder Fortsetzung darstellen. Kein spekulativ-kapitalistische Einnahmeinteressen müssen schon durch zugkräftige Begründungen verdeckt werden, wenn sie die in der Regel gehäuftsten Instanzen glücklich passieren sollen. Als annehmbare Begründungen kommen heute für Umgründungen nur ein fiskalwirtschaftliches Abnehmer- oder ein öffentliches Interesse an der Leistung der bezüglichen Unternehmung oder endlich der Wille in Betracht, aus einer unerlässlichen öffentlichen Konzession soviel wie möglich herauszuholen.

Bei einer öffentlichen Beteiligung zwecks Förderung der eigenen Abnehmerinteressen, etwa des Interesses an möglichst vorteilhafter Beleferung mit Materialien, mit Kraft und Licht, zeigt sich auf dem Gebiete der staatlichen Betätigung nur das, was auf dem der Erwerbswirtschaft seit langem bekannt ist. 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 mögliche herauszuholen (durch Abgaben oder durch gratis oder zu Vorzugspreisen zu bewirkende Lieferungen), außerdem aber warten möchte, bis „die Wagnisfrage geklärt“ ist. Immerhin kann eine Mitbeteiligung der öffentlichen Körperschaften als Mittel benutzt werden, um wertmäßig überhaupt nicht oder nur schwer berechenbare öffentliche Auflagen abzulösen oder zu ersezten. Weiter zeigt sich bei der Notwendigkeit, auf lange Sicht die Konzessionen zu erteilen, häufig genug bald, daß man nicht alle Möglichkeiten von vornherein übersehen kann, daß ein sündiger Unternehmer leicht Lücken des Vertrags aussindig macht und ausnutzt, 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 Gegensatz zur früheren Praxis durch Einrichtung eigener Betriebe erstreben würde. Wichtiger für die vergleichsweise Würdigung staatlicher und erwerbswirtschaftlicher Beteiligungs politik aus Gründen des Abnehmerinteresses ist noch, daß — wiederum in den praktisch wichtigsten Fällen — neben dem fiskalischen Abnehmer ein allgemein staatliches Versorgungsinteresse besteht. Kollisionen sind deswegen gelegentlich unvermeidlich, denn ein Gesellschafter wird es sich z. B. nicht leicht gefallen lassen, als Kunde „seines“ Unternehmens selbst mehr zu bezahlen als der am billigsten belieferte Abnehmer, auch dann nicht, wenn das unter dem Gesichtswinkel der besten Ausnutzung der fixen Kosten des Betriebes in dessen Interesse geboten wäre. Sowohl unmittelbares Abnehmerinteresse wie fiskalisch orientierte Konzessionspolitik beim Erwerb einer Beteiligung bergen eine gewisse Gefahr für eine mögliche Förderung der Versorgungsinteressen der Bevölkerung über den Anteilsbesitz in sich, mag sie auf den verschiedenen Anwendungsbereiten des g.w. u. auch verschieden wichtig sein.

Von den außerhalb der fiskalischen Einnahme- und Ausgabewirtschaft liegenden Gründen für eine öffentliche Beteiligung an einer bestimmten Unternehmung weist der Zweck einer Verfolgung unmittelbar öffentlicher Interessen die größten Verschiedenheiten auf. Die öffentliche Beteiligung ist insoweit Mittel zur Erreichung eines bestimmten allgemeinpolitischen Zwecks; das Unternehmen interessiert daher insoweit nur ob seiner Leistungen, weniger oder gar nicht insoweit, als es gut rentiert. Möglicherweise wird die Rentabilität bewußt vernachlässigt, ist ihr Fehlen gar erst Anlaß zur öffentlichen Hilfe in Form einer Beteiligung. Derartige Subventionsbeteiligungen waren jüngst da häufiger, wo sie finanziellen Schwierigkeiten lokaler Gebietskörperschaften begegnen sollen, namentlich solchen, die aus einer Betriebsschließung und der aus ihr folgenden Fürsorgebelastung entstehen. Gelegentlich ist die Beteiligung der öffentlichen Körperschaft auch eine reine Sanierungsmaßnahme, gegeben in der Umwandlung öffentlicher Darlehen in eine öffentliche Beteiligung. Wie weit eine allgemeinpolitische Zielsetzung aber auch für die Entstehung einer g.w. u. Bedeutung haben kann, zeigt die Tatsache, daß sich das Reich Herbst 1929 an der „Emelka“ einen Einfluß über eine Aktienbeteiligung sichern

wollte; es mußte nach Ansicht der beteiligten Stellen „unter allen Umständen aus politischen Gründen zugegriffen werden, um zu verhindern, daß nicht der letzte selbständige Rest der deutschen Filmindustrie in den Besitz der Ufa überging“¹². Mag diese besondere Beteiligung auch alsbald wieder abgebaut und das Ziel durch eine vertragliche Abmachung mit dem Erwerber des bezüglichen Aktienpaketes erreicht 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, branchenmäßig 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 beeinflussen. Hier liegen infolgedessen auch die entscheidenden Fragen, um die vor allem in der öffentlichen Diskussion gekämpft 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 VerkehrsweSENS in dicht besiedelten Bezirken, die Überlegenheit des lokal und branchenmäßig möglichst weit ausgreifenden Elektrizitätsbetriebes 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 mindestens wirtschaftliche Vorteile gesehen hätten oder gar der Überzeugung gewesen wären, daß ein Sich-Stemmen gegen die baldige Verwirklichung wesentlicher wirtschaftlicher Fortschritte unzweckmäßig sei. Auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und auch der Gasversorgung kam hinzu, daß die Gewinnung der benötigten und bis dahin vielfach in eigenen Betrieben hergestellten „Produkte“ in organischer Verbindung mit der industriellen Großproduktion vor sich ging, daß also eine ge-

¹² Presseerklärung des Reichsfinanzministers.

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 störender Unterschied bestand, empfand man allein aus der gestellten Aufgabe heraus häufig den Wunsch 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 kapitalistischen 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 Versorgungsbetriebe. Die konsequente Verfolgung des Grundgedankens, die Aufgabe öffentlicherseits zu übernehmen, hätte zum eigenen Betrieb führen müssen — führte auch in der überwiegenden Zahl der Fälle zu ihm —, aber entweder bestehende Konzessionen aus früherer Zeit oder aber der Wunsch 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 Wettbewerbes und „die Lösung lästiger Verträge“ unter Umständen 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 Verkehrs.

Grundsätzlich 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 Risikos und des Kapitalaufwandes für die öffentliche Hand. Gelegentlich war auch der Gedanke 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,

¹³ Berlin 1915.

ohne daß von der Kritik her entgegnet wurde, statt einer Mischung der Vorteile könnte 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.

Frage man noch kurz danach, was denn das private Kapital veranlassen könnte, mit dem öffentlichen sich in der g.w. U. zur Lösung einer gemeinsamen Aufgabe zusammenzufinden, so braucht man für den Fall der öffentlichen Subventionsbeteiligung nicht lange zu überlegen. 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 Werk zusichern ließ. Die in den sonstigen Fällen meist wichtige Respektierung des für das Privatkapital gegebenen Zwanges äußerer Umstände zeigte sich im einzelnen sehr verschieden. Zum Teil handelte es sich endlich um ein Lieferungsinteresse, insbesondere gilt das auf dem Gebiete der Versorgungsbetriebe wie des VerkehrsweSENS; Ferd. Predöhl glaubte es 1922 sogar als „eine spezielle Eigentümlichkeit fast aller gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen“ auf dem Gebiete des ElektrizitätsweSENS bezeichnen zu sollen, daß eine der großen Elektrizitätsgesellschaften 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 überhaupt nicht zu erreichen oder sie bot ohne diese größere Schwierigkeiten. Um diesen den Entschluß zum Handeln zu erleichtern oder zwecks Erlangung eines Vorsprungs vor der Konkurrenz bei den aus einer Betriebsgründung folgenden Lieferungsmöglichkeiten, beteiligte sich das 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 Neugründung selbst aufzubringen, mußte man doch in den wichtigsten Fällen damit rechnen, in bezug auf Wegebenuzung, 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,

¹⁴ Die gemischt-privaten und öffentlichen Unternehmen in Hamburg.
Kieler ungedr. 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 ist gewesen, dass einerseits die g.w. u. vielfach Monopolunternehmen sind, aus der ihnen zufallenden Aufgabe gar kein 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 RWB anzubieten (ohne anfänglich genügend Gegenliebe zu finden), nachdem die öffentliche Meinung kopfscheu, die Gebietskörperschaften aber entsprechend misstrauisch und zurückhaltend geworden waren und die Städte es sich vielfach 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 erforderlich oder gar erwerbswirtschaftlich absolut geboten.

Nimmt man endlich noch den Fall, dass dem konzessionierten Inhaber eines privaten Unternehmens häufig alte Vertragsbestimmungen oder ein Tarifgenehmigungsrecht im Wege stehen, dass er in manchen Fällen zur Bewilligung einer er strebten öffentlichen Beteiligung wirtschaftlich mehr oder minder einfach gezwungen ist, dass er, wenn möglich, den Kredit öffentlicher Körperschaften für die Unternehmungsziele 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 Zielsetzung.

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 trotz einer in der jüngsten Zeit vielleicht hier und dort festzustellenden positiveren Bewertung im ganzen doch eine viel kühtere Beurteilung als ehedem registrieren müssen. Von einer Art Begeisterung für die in der Vorkriegszeit namentlich vom preußischen Referenten für die Kommunalangelegenheiten, Ministerialdirektor Freund, so warm befürwortete „neue Gesellschaftsform“ ist kaum noch die Rede.

Most glaubte schon 1927¹⁵ von einem Stimmungsumschwung der Praxis sprechen zu müssen und verweist zur Illustration des neueren Umschwungs dieser Art auf Rückverwandlungen von g.w.U. in reine Kommunalbetriebe sowie darauf, wie verschieden doch der Ton der bezüglichen Resolutionen des Deutschen Städetages von 1914 und 1924 sei. Passow, der 1923 von einem „vollen Erfolg des neuen Prinzips“ sprach und in ihm noch reiche Auswirkungsmöglichkeiten sah, beurteilte doch die fernere Zukunft als „ungewiss“ (S. 184). Statt der Neuentstehungen „Schlag auf Schlag“, von denen Passow 1912 ausging, trat jüngst nach Elsas¹⁶ „in zunehmendem Maße die öffentliche Unternehmung in Privatrechtsform an Stelle der g.w.U.“, allerdings wohl, wie Jeserich¹⁷ betont, nicht nur aus Gründen der Zweckmäßigkeit, sondern 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 (vom 12. Nov. 1929) sah sich vor einiger Zeit veranlaßt festzustellen, es „habe“ einmal eine Zeit gegeben, das sei vor dem Kriege gewesen, in der auch linke Kommunalpolitiker ein Zusammenarbeiten des privaten und öffentlichen Kapitals bei den Versorgungsbetrieben befürworteten. Der Kommunalpolitiker von heute müsse aus grundsätzlichen 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 führende Kommunalpolitiker und leitende Fachmänner gerichtete Enquete über die Regiebetriebe der Gemeinden zeigt ebenso im ganzen entschieden mehr Ablehnung als Zustimmung zur g.w.U. Das vom gleichen Verbande 1930 herausgegebene Handbuch der öffentlichen Wirtschaft registriert per Saldo: „Das Mißvergnügen über die Auswirkungen der g.w.U. wurde immer allgemeiner“ (S. 378).

Denkt man an das Vielerlei der Gründe, welche zu gemeinsamen Gründungen von öffentlichem und privatem Kapital oder zu einer Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmungen in Privatrechtsform führen können, so wird man einem mehr oder minder allgemeinen Urteil mißtrauisch gegenüberstehen, es sei denn, daß dieses

¹⁵ Erg.-Bd. 3. Hdwb. d. Rvw. S. 650.

¹⁶ „Die g.w.U.“ in 3. Ul. S. 933 ff.

¹⁷ 3. f. Rvw. 1929. Sp. 1703 ff.

Urteil dahin geht, die g.w. U. sei ein Weg, der unter bestimmten Voraussetzungen zur Erreichung gewisser Ziele staatlicher Politik zweckmäßig 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 werden. Die im vorigen Abschnitt vorweggenommene grobe Systematisierung der wichtigsten Motive für die öffentlich-rechtlichen Beteiligungen der in Rede stehenden Art kann infolgedessen für die fernere Untersuchung Ausgangspunkt sein.

b) Die fiskalwirtschaftliche Würdigung.

Unter rein fiskalwirtschaftlichem Gesichtspunkt interessieren zunächst die aus der öffentlichen Beteiligung erwarteten Einnahmen. Größe und Bewegung dieser Einnahmen sind die bezüglichen Kriterien beim Für und Wider. Nun ist es aber grundsätzlich 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 anteilmäßig beherrscht und ihre Vertreter dazu in den Organen der Gesellschaft das fiskalische dem Unternehmungsinteresse absolut voranstellen, oder endlich, wenn öffentliches oder Unternehmungs- bzw. das Interesse der privaten Beteiligten zufällig zusammenfallen — die gleiche Ausbeutemöglichkeit garantiert wie der von der öffentlichen Körperschaft allein beherrschte Betrieb. Schon bei dem rein öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform hat sich bislang gezeigt, daß das Eigeninteresse des verdienenden Unternehmens eine verhältnismäßig starke Widerstandsfähigkeit gegen Rümmereransprüche und „einsitzige und rücksichtslose Durchsetzung jedes städtischen Wunsches“ (Leoni) selbst in finanziellen Notzeiten beweist. Es besteht daher hinreichender Grund zur Annahme, daß es sicher nicht anders sein wird, wenn statt der gesamten nur ein Teil der Anteile des Unternehmens in der öffentlichen Hand ist, wenn überdies gar die Bestellung der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder des Unternehmens überhaupt nicht oder nur zum Teil in den Händen der öffentlichen Beteiligten liegt. Das braucht nicht unbedingt ein fiskalischer Nachteil zu sein, kann vielmehr auch mal ein unzweckmäßiges gegenwärtiges Leben auf Kosten des Morgen verhindern, dann nämlich, wenn „zugunsten der

Ausführung an die Stadtkasse die Abschreibung gedrückt und die Bildung angemessener Rücklagen damit verhindert" werden, wie es Sachverständige als tatsächlich wichtig feststellen zu können glauben¹⁸. Langfristiges und kurzfristiges Einnahmeinteresse stehen also gelegentlich einander gegenüber. Was im Einzelfall den Vorzug verdient, kann allgemein nicht einmal unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt entschieden werden, denn es müßten bei jedem befriedigenden Vergleich dieser Art auch die aus einer Mehrausschüttung zu tätigenden öffentlichen Ausgaben oder die gegebenenfalls an ihre Stelle trenden anderen öffentlichen Einnahmen berücksichtigt werden. Ob politische Gründe es rechtfertigen, eine möglichst hohe Ausschüttung in der Gegenwart auf Kosten der Unternehmungszukunft durchzuführen, kann wirtschaftswissenschaftlich überhaupt nicht entschieden werden.

Im ganzen bleibt jedenfalls eher eine Einengung als eine Ausdehnung der allgemeinen fiskalischen Bewegungsfreiheit als unmittelbare Folge der g.w. U. an Stelle der rein öffentlichen Unternehmung zu gewärtigen. Dieser fiskalische Nachteil 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 tendenziell das fiskalische Interesse hinter dem betriebsfinanziellen zurücktreten. Das würde sich insbesondere insoweit geltend machen, als man fiskalischerseits Ausschüttungen in erster Linie unter dem eigeninteressierten Gesichtspunkt und weniger unter dem „abteilungsmäßigen“ des Betriebes anstreben wird. Es mag sein, daß die bei Teileigentum leicht gegebene geringere Beeinflussungsmöglichkeit gelegentlich wettgemacht wird durch Auseinandersetzungserfolge der beteiligten Körperschaften bei den mancherlei Verhandlungen, welche in den wichtigsten Fällen des gemischtwirtschaftlichen Betriebes in Frage kommen; aber diese Kompensationsmöglichkeit ist durchaus nicht immer vorhanden, sie kann überdies dann nicht ohne weiteres wirken, wenn an der g.w. U. öffentliche Körperschaften mit ganz verschiedenen Ausschüttungsinteressen beteiligt sind. Eine geringere fiskalische Ergiebigkeit könnte dann allerdings allgemein wettgemacht werden, wenn dem g.w. U. besonders hohe Geldauflagen für gewisse ihm eingeräumte öffentliche Rechte (etwa das der Wegbenutzung) auferlegt werden; aber

¹⁸ 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 Tarife (also unter Umständen auf Kosten der Versorgung), wirkt sich auch nicht in der Anpassung von Jahr zu Jahr aus.

Ob das mögliche zweite rein fiskalische Interesse an den wichtigsten g.w. U., das Drängen nach Ausgabeschutz, wirksam gewahrt ist, hängt ebenfalls sowohl von dem wirklichen Einfluß des Fiskus auf die Unternehmung — der seinerseits nicht schon mit der Stellung der öffentlichen Vertreter in den Gesellschaftsorganen identisch zu sein braucht — wie auch von dem wirtschaftlichen Arbeiten des Betriebes ab. Daneben kommt es im Einzelfall entscheidend auf die Handhabung der Preispolitik an, die im rein öffentlichen Betrieb wesentlich anders sein kann als im g.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 überzeugt ist, daß bei relativ großer Bedeutung der fixen Kosten innerhalb jeweils verschiedener Grenzen eine differenziertere Preisstellung betrieblich geboten ist, ist es politisch und verhandlungstaktisch kaum möglich, dabei so konsequent vorzugehen, wie das im g.w. U. möglich ist. Diese Feststellung ist auch deswegen wesentlich, weil volkswirtschaftlich eine allgemeine Herabdrückung der Selbstkosten weit wichtiger sein kann als die Vorenhaltung der unbedingt billigsten Belieferung für eine am g.w. U. wesentlich beteiligte öffentliche Körperschaft. Man kann hinzufügen, daß die ausnahmsweise billigere Belieferung einzelner privater Abnehmer durchaus nicht auf Kosten 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. Darüber 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 allem entscheidend auf die Aussichten einer Durchsetzung des öffentlichen Willens im Rahmen der Betriebe und auf die vergleichsweise Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung. Ausnahmsweise auftretende fiskalwirtschaftliche Fragen, etwa das Problem

der bestmöglichen Bewertung bestimmter Güter, können hier vernachlässigt werden. Bei ihnen kommt zunächst alles auf das spezielle Bewertungsobjekt an, in zweiter Linie steht dann die vertragliche Abmachung mit dem Privatkapital. Auch die politisch bedingte, insbesondere die Subventionsbeteiligung, kann hier, wo es um die Organisationsform als wichtiges allgemeines Mittel der öffentlichen Wirtschaftspolitik geht, wohl beiseite gelassen werden. Im Vordergrund des Interesses muß die g.w. U. als Maßnahme auf dem Gebiete der laufenden öffentlichen Betätigung stehen. Dazu gehören aber die in der jüngsten Vergangenheit gewiß verhältnismäßig zahlreich gewährten Subventionierungen nicht.

Die g.w. U. als Weg regelmäßiger öffentlicher Betätigung oder Einflußnahme 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 entscheidenden Einfluß zu haben, vulgär ausgedrückt „abzubauen“. Jeglicher solcher Abbau muß in einer Zeit entschiedenen politischen Verlangens nach einer vermehrten öffentlichen Betätigung starken Widerstand auslösen, der seinerseits nur dann nicht ohne große Schwierigkeiten überwunden werden kann, wenn entweder ein erheblicher unmittelbarer materieller Zwang, insbesondere die Notwendigkeit, öffentliche Betriebe im Wege der Begründung von g.w. U. als Kapitalbeschaffungsmöglichkeit auszu nutzen, oder aber ein erheblicher spezieller wirtschaftlicher oder ein politischer Vorteil in Aussicht stehen. Ein solcher unmittelbarer Zwang ist auf dem so wichtigen Gebiete der Elektrizitätsversorgung festzustellen. 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 Vorstand und Arbeitsausschuß des Vereins für Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden stellte der Referent Minister a. D. Hamm fest: „Aufgaben, die früher selbstverständlich örtlich begrenzt waren, werden in steigendem Maße zu überörtlichen Aufgaben. Das setzte sich vor allem in der Elektrizitäts-

versorgung durch. Die Gasfernversorgung ist ein neues Beispiel, wie technische Fortschritte örtliche Begrenzungen sprengen¹⁹.“ Im Hinblick auf die dabei zu erwartende psychische Reaktion fügte er hinzu, es liege nahe, daß sich die Stadtverwaltung schwer von der örtlichen Versorgung trenne. Der Präsident des Deutschen Städte- und Landesvereins für das öffentliche Leben Mülert zieht aus der gekennzeichneten Entwicklung nur die Konsequenz, indem er — übrigens nicht anders wie Delius in seinem schon erwähnten Bericht — in den Annalen der Gemeinwirtschaft²⁰ die g.w. U. (vorausgesetzt, 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 Versagen örtlicher öffentlicher Regie mußte eben insbesondere da offenkundig werden (und zur Überwindung politischer Abneigung gegen ein Zusammengehen mit dem Privatkapital auch auf einem Gebiete führen, das zur Domäne der lokalen Gebietskörperschaft gehört), wo die bislang in öffentlichen Händen liegende Leistung zu viel niedrigeren Preisen angeboten wurde als die kommunalen Selbstkosten betragen. Selbst wenn kein fiskalischer Gewinn gewinkt und ein Zugreifen in der Mehrzahl der Fälle schon bewirkt hätte, so hätte einfach die Unmöglichkeit, von den Konsumenten lange Zeit erheblich höhere Preise zu bekommen, als sie der neuesten wirtschaftlichen und technischen Möglichkeit entsprechen, ein Zusammengehen mit dem Privatkapital erzwungen, wollte man nicht die völlige Zurückdrängung der Gebietskörperschaften riskieren. Gas und Elektrizität sind eben so sehr Gegenstand des Massenbedarfs, daß eine rein politisch bedingte und von privater Seite durch den Hinweis auf viel zu hohe Selbstkosten bekämpfte und immer wieder kritisierte Verteuerung von der städtischen Bevölkerung kaum lange ertragen worden wäre. Starke kapitalistische Interessen hätten erfolgreich die Beibehaltung des bisherigen Zustandes betreiben können und wohl auch müssen. Die Politik gegenüber den zwischenkommunalen Verkehrsunternehmen, insbesondere den bezüglichen elektrischen Bahnen, stand zwar nicht unter diesem Zwang, wohl aber unter dem der notwendigen lokalen und nicht zu sehr von oben

¹⁹ B. f. Rv. 1930. S. 244ff.

²⁰ Zit. nach Norden in: Der Städte- und Landesverein für das öffentliche Leben 1930. S. 448.

her reglementierten Vermittlung zwischen verschiedensten Interessen, sowie unter dem Druck der oft nicht so einfachen wirtschaftlichen Aufgaben.

Damit wird die naheliegende Frage berührt, ob bei interkommunaler öffentlicher Aufgabestellung auf dem Gebiete der Versorgungsbetriebe oder des Transports nicht eine übergeordnete Gebietskörperlichkeit oder ein interkommunaler Zweckverband genau so gut oder vielleicht noch besser die größere Aufgabe in die Hand nehmen könne als eine g.v. u. Die Antwort auf diese Frage wird vor allem davon abhängen, ob die lokalen widerstreitenden Interessen 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 z. B. bei den VEW. derzeit gelungen war, eine interlokale Zusammenfassung verhältnismäßig schnell und gut zustande zu bringen. Man darf dabei aber nicht übersehen, daß es sich hier um einen Zusammenschluß handelte, der als „Gegenmaßnahme“ einzelner Kommunen gewollt und getätigter wurde, der also auch verhältnismäßig leicht über weniger ausgedehnte differierende Interessen hinweggehen konnte oder gar hinwegbrachte. Ob diese und ähnliche einzelne geglückte Gruppenaktionen unter anderen Verhältnissen gleich leicht gewesen wären, bleibt zum wenigsten fraglich. Sehr wesentlich würde es im Einzelfalle darauf ankommen, ob überragende und führende Persönlichkeiten sowohl in der kommunalen Verwaltung wie bei den Aufsichtsbehörden sich für den kommunalen Zusammenschluß einsetzen. Davon abgesehen ist im allgemeinen wohl anzunehmen, daß im Falle einer ganz großen und umwälzenden Gestaltung, wie sie tatsächlich gegeben war, das aufs Ganze gehende Vorwärtsdrängen der eine Branche beherrschenden privaten Unternehmer leichter über die tausend Widerstände hinwegkommen wird als die konferenzmäßige oder dirigierende rein verwaltungsmäßige Verfolgung des Projektes. Muß von oben her aber mit Zwang gearbeitet werden, so zieht sich die Verwirklichung eines großen Projektes nicht nur leicht in die Länge, sondern man muß zunächst und vor 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 Zwang 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 Verwirklichung absolut sicherer und notwendiger oder um aufwandlose Projekte. Die übergeordnete Instanz wird sich also nur höchst ungern mit ihrer ganzen Autorität hinter die geplanten Unternehmen stecken.

Würde andererseits eine übergeordnete Gebietskörperlichkeit die Verwirklichung der erstrebten Ziele selbst in die Hand nehmen, so wäre das wohl nur dann zweckmäßig, wenn es sich um eine Regelung für große Gebietsanteile handelte, oder wenn die Verwaltung in die betroffenen Gebiete verlegt würde. Das Auseinandergerütteln von laufender Verwaltung und

zentraler Regierung und das Nebeneinander von Staats- und Lokalbehörden bilden hier wohl stets erhebliche Gefahren für die bestmögliche Verwirklichung der Pläne. Das Auseinanderfallen von jeweiliger „Wirtschaftsprovinz“ und Regierungsbereich und eine im allgemeinen gar nicht so leicht ohne größere Reibungen mögliche „Entkommunalisierung“ selbst zugunsten des Staates sind eben Hemmnisse, mit denen man nicht zu rechnen braucht, wenn einer oder mehrere führende Unternehmer unter Einsetzung eigenen Kredits und eigener Mittel dazu unter Garantierung wesentlicher wirtschaftlicher Vorteile den Gemeinden eine quantitativ maßgebliche Beteiligung an einem g.w. u. in Aussicht stellen. Der große Verhandlungserfolg der RWE spricht jedenfalls für diese Annahme.

Bei dieser vergleichenden Würdigung wird man freilich nicht übersehen dürfen, daß das Finanzkapital unter Umständen ein entscheidendes Wort mitspricht; denn wenn eine große Reformaufgabe gegeben ist, der sich die Beteiligten nicht entziehen können, so ist es wesentlich die Frage, wem die erforderlichen 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 Provinz an Stelle des Privatkapitals führend bei Verwirklichung der großen interkommunalen Aufgabe mitwirken sollen, so kommt es wesentlich auf die eben gewürdigten Momente an. Tatsächlich war es aber auf dem Gebiete der Elektrizitätsversorgung in entscheidendem Umfange so, daß die Produktion schon „vergeben“, Teilaufgabe eines von einer Mehrheit privater Unternehmer getragenen Produktionsprozesses war. Wer die Kohle- und Eisenwirtschaft in der Hand hatte, wurde gegebener Produzent für die elektrische Energie oder das für den Nah- und Fernbezug abzusehende Gas. Wenn weder eine Übernahme insbesondere der Bergbauunternehmen in Betracht kam — dergestalt wie das teilweise allerdings mit einem Fehlschlag geendete Übergreifen der BEW. auf die Kohlenwirtschaft —, dann bestand aus eben dieser Situation ein zweiter Zwang zum Handeln in ganz bestimmter Richtung. Die Gebietskörperschaften mußten unter allen Umständen mit dem privaten Unternehmertum einen Vertrag schließen entweder als eine Art Abnehmergenossenschaft oder als Beteiligte an einem gemeinsamen Handelsunternehmen. Wollten sie eine größtmögliche Einflußnahme, so lag es nahe, daß unter dem Druck der öffentlichen Meinung ihnen von der monopolisierten Urproduktion gemachte Angebot eines Zusammengehens anzunehmen 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 Haltung der bürgerlichen Mehrheiten) und wirtschaftliche Vormacht (hauptsächlich auf Grund seines Kohlenbesitzes) als so stark erwiesen, daß man dem Privatkapital die Beteiligung... einräumen mußte.“ Beim Gasbezug liegen die Dinge ebenfalls so, daß über „die Verwertung dieses nationalen Besitztums die privatwirtschaftlichen Erzeuger und die kommunalwirtschaftlichen Abnehmer in irgendeiner Form sich zusammenfinden müssen“²¹.

Noch aus einer weiteren Zwangslage heraus kann die g.w. u. erreichbarwert 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 vergrößern oder der konzessionierten Gesellschaft bei einem Betriebsausbau für eine vielleicht nicht mehr lange Konzessionsdauer eine Rentabilität allgemein erwünschter, andernfalls unterbleibender Investition gewähren. Kurzum, es ergeben sich Gelegenheiten, im Verhandlungswege eine Beteiligung der bisher lediglich konzessionierenden Gebietskörperschaft durchzusehen. Die Position dieser ist um so günstiger, je mehr der privaten Gesellschaft an zusätzlicher Regelung, vielleicht an einer unmittelbaren oder mittelbaren Kredithilfe oder auch an einer Mitinteressierung derjenigen Gebietskörperschaft liegt, die bei der Tarifgestaltung mitzusprechen hat. Vielleicht hat die bislang rein private Unternehmung auch ein Interesse daran, 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 ist die Ausnahme, hat überdies vielleicht seine Bedenken im Hinblick auf die Notwendigkeit stetigen Verhandelns mit „dem“ Privat-

²¹ Hamm in der Diskussion über „die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen“. 3. S. Spw. 1930. Sp. 244ff.

Kapital, muß man doch auch seitens der öffentlichen Körperschaften durchaus auf diejenigen Rücksicht nehmen, die einem im allgemeinen kreditmäßig aushelfen 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 „Durchgangsstufe zu dem höheren Typus des rein öffentlichen Betriebes in beiden neuen Formen“ (Delius) zufrieden.

So wichtig die g.w. U. als Augenblickslösung in der Praxis auch sein kann, die grundsätzliche Diskussion steht mehr unter der Voraussetzung, daß für die öffentliche Körperschaft eine Wahl zwischen alleinem und geteiltem Eigentum, zwischen rein öffentlicher und g.w. U. offensteht. Kann letztere ein besserer Weg zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe sein als der alte oder der verbesserte Regiebetrieb oder die öffentliche Unternehmung in Privatrechtsform? Bedeutet sie an und für sich einen Fortschritt oder einen Rückschritt 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 Verbindung von Gemeinde- und Privatkapital zu wirtschaftlichen Unternehmungen auf dem Kölner Städtetag urteilen zu müssen: Es sei das Kennzeichen dieser Verbindung „eine Reaktion gegen die reine Theorie des Kommunalsozialismus zu sein“. Mit ihr sei ein wesentlicher 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 L. 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 Einsatz ein besseres Betriebsergebnis erwarten lasse. Die „großen und hoffentlich bleibenden Werte, die uns die soziale Durchdringung unserer Auffassungen über die kommunale Wirtschaftsaufgabe gebracht hat“, sollten „verschmolzen werden mit dem Vorteil, die uns ein hochentwickelter Kapitalismus in seinen Wirtschaftsmethoden entgegenbringt“. Schlagwortähnlich hat man diesen Gedanken später viele Male wiederholt.

²² Technik und Wirtschaft vom 7. Juli 1914.

Was das Ergebnis einer solchen Verschmelzungspolitik sein wird oder sein kann, eine Akkumulierung von Vorzügen oder Nachteilen, ist die Kardinalfrage. Ein abschließendes Urteil über die g.w. U. als Mittel zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird nur dann möglich sein, wenn Zielsetzung, Ausstattung und Wirkungsmöglichkeiten auf dem Gebiete der öffentlichen Betriebe zusammen oder im Endergebnis eine Verbesserung erfahren. Jeder dieser drei Punkte wird für sich zu untersuchen sein, ehe ein Gesamturteil gewagt wird.

c) Sonstige Würdigung.

Es mag auf den ersten Blick so 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 Zielsetzung bleibe selbstverständlich bestehen, die Aufnahme des Privatkapitals als Partner insbesondere habe auch bei gleichbleibender Zielsetzung den Erfolg, die Betriebsausstattung zu verbessern oder — und vor allem — bessere erwerbswirtschaftlich ausgetestete 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 Beeinflussung der bisherigen Zielsetzung aufrechterhalten. Auch die rein grundsätzliche Überlegung, daß ja schließlich eine bestimmte Arbeitsmethode nicht ohne organischen Zusammenhang mit der Zielsetzung der Arbeit entstehen, sich lebenkräftig erhalten und weiterentwickeln kann, muß diese erneute Fragestellung stützen. Sowohl ernsthafte Beteiligung des privaten Kapitals wie „kaufmännische Geschäftsmethoden“ müssen für die Zielsetzung des öffentlichen Betriebes von Einfluß sein — sofern eben zwischen einem reinen Erwerbsbetrieb und einem öffentlichen Betrieb überhaupt in der Zielsetzung ein Unterschied besteht. Daß aber ein solcher Unterschied zum wenigsten immer da vorhanden 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 Kennzeichen der öffentlichen Betriebe gewesen, daß sie nicht ausschließlich oder nicht in erster Linie des Verdienstes wegen gewollt wurden. Je stärker der Betrieb eine fiskalische Zielsetzung von Haus aus hat oder aus der jeweiligen Situation erfährt, um so geringer ist 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 fiskalischen Mission gegeben, denn jeder Betrieb hat häufig andere wirtschaftliche Lebensinteressen als derjenige, welcher aus ihm möglichst viel für seine laufende Lebenshaltung herausholen will. Ebenso wie zwischen privaten Aktionären und rein privater Aktiengesellschaft Meinungsverschiedenheiten über Geschäfts- und Ausschüttungspolitik häufig genug sind, ebenso kann es im Verhältnis der öffentlichen Aktionäre und der g.w. u. sein, an der sie beteiligt sind. Vielleicht besteht sogar noch mehr Anlaß für Konflikte, sind doch zwei unter Umständen wesentlich verschiedene interessierte Aktionärskreise 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 Dividendarantie. Immerhin liegt es doch fiskalwirtschaftlichem Denken am nächsten, Ausschüttungen in erster Linie unter dem Gesichtswinkel der momentanen Haushaltsslage 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 vorschlagenden Organe der Gesellschaft, sind doch, wenigstens häufig, anders orientiert. Das mag im Interesse der Lebensfähigkeit des Betriebes liegen, fiskalisch gesehen bedeutet eine ernsthafte Beteiligung des Privatkapitals im allgemeinen doch geringere Bewegungsfreiheit für die mitbeteiligte öffentliche Hand als sie sonst vorhanden sein muß.

Weit ernster ist die Frage einer möglichen Zurückdrängung der öffentlichen Zielsetzung des Betriebes da, wo es sich nicht um eine verschiedene Meinung über die Dividendenpolitik eines auf Gewinnerzielung beiderseits hingewiesenen Unternehmens handelt, sondern wo generell einzelwirtschaftliche mit politischer Zielsetzung konkurriert. Für die Wertung dieser Möglichkeit ist entscheidend, daß der öffentliche Betrieb in aller Regel Aufgaben hat, die ihn von vornherein in einen entscheidenden Gegensatz zum privaten bringen. Die Gewichtigkeit nicht erwerbswirtschaftlicher Ziele ist von Gebiet zu Gebiet vielleicht sehr verschieden, sie ist aber auch je nach der Zeit nicht gleich.

Es gibt Seiten, die eine stärkere Betonung des erwerbswirtschaftlichen „Guges“ in den öffentlich beeinflußten oder beherrschten Betrieben verlangen, möglicherweise deswegen, weil man die nichterwerbswirtschaftliche Zielsetzung eine Zeitlang überspannt hatte, sich nunmehr aber dahin entschließt, die Wirtschaftlichkeit wieder mehr oder gar entscheidend zu pflegen und umgekehrt. Je nach der Betriebsaufgabe und der Gesamtlage kann also auch das hier in Rede stehende Zusammengehen zwischen öffentlichem und privatem Kapital den Zielen des ersten mehr oder minder förderlich oder abträglich sein. Allgemein wird man wohl sagen können, daß je mehr sich die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft betätigt, und je weniger günstig 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 öffentliche Betriebe nicht zu öffentlichen Anstalten werden lassen, bei denen es nach Liefmann ja nicht auf den Geldertrag, sondern einfach auf die Nutzleistung ankommt, so besteht überhaupt der starke Zwang, in erster Linie die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, sonst muß es zum Zusammenbruch des Betriebes oder wenigstens zu einer starken Herabminderung der betrieblichen Leistungskraft und damit auch einer Gefährdung der durch den Betrieb zu verfolgenden öffentlichen Ziele kommen. So kann man es verstehen, daß Silberberg in der Diskussion auf der Zürcher Tagung des Vereins für Sozialpolitik²³ meinte, das g.w. U. sei gemischtwirtschaftlich nur nach der Besitzseite, 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 nichterwerbswirtschaftliche Orientierung im laufenden Betrieb der Tendenz nach beeinflußt oder nicht. Das muß aber entscheidend abhängen einerseits

²³ Bericht S. 83.

von der Eindeutigkeit und der Konsequenz der allgemein-politischen Zielsezung sowie von deren Vereinbarkeit mit den Lebensinteressen des Betriebes und andererseits von der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit des Mitsprechens der öffentlichen Hand bei den laufenden Betriebsentscheidungen. Beides muß seinerseits wesentliche Rückwirkungen auf die für das Gelingen jeden Werkes entscheidend wichtige Persönlichkeitsfrage haben. In diesem Zusammenhang kommt es zunächst darauf an, die Überlegenheit oder Unterlegenheit der allgemeinpolitischen gegenüber der erwerbswirtschaftlichen Zielsezung aus ihrer Natur heraus und in bezug auf ihre Wirksamkeit im Rahmen der laufenden Betriebsführung zu untersuchen. Muß von einer Unterlegenheit gesprochen werden, so bedeutet die g.w. u. um so mehr eine Gefahr für die betonte politische Zielsezung, 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 Zielsezung ist im ganzen eindeutig und konsequent: möglichst hoher Gewinn ist stets Ziel und Triebkraft, mag man auch, je nachdem, unmittelbar oder mittelbar auf dieses Ziel lossteuern. Gewinn oder Verlust und Betriebsausstattung sind auch im ganzen Kriterien, mit deren Hilfe der Arbeitserfolg leicht festgestellt werden kann. Mag man darüber diskutieren, ob die für die Erfolgsrechnung wesentlichen Bewertungen auch in allem richtig und zweckmäßig sind, immer ist man im Prinzip einig. Daß das für das Denken und Wollen derjenigen, welche „kaufmännisch“ orientiert steuern und kontrollieren sollen oder müssen, entscheidend wichtig ist, bedarf nur der Andeutung. Ob dagegen mit der Schulung eines „neuen Geistes“ einer „neuen Wirtschaftsgesinnung“ wirklich auszukommen ist, muß bezweifelt werden. Nur dann kann eine politische Zielsezung — innerhalb der durch die Notwendigkeit einer Selbststragung der Betriebe sowieso schon gezogenen verhältnismäßig engen und nur im Falle der Monopolbetriebe leicht dehnbaren Grenzen — dagegen an, wenn sie von starken persönlichen Kräften getragen wird und im Moment auf ein ganz bestimmtes politisches Ziel und nicht im Kompromißwege auf mancherlei nichterwerbswirtschaftliche Ziele lossteuert. Das aber ist wohl nur ausnahmsweise der Fall. Eine Analyse der gemeintwirt-

schäftlichen Zielsetzung, die im Rahmen des Betriebes eine politische Zielsetzung sein muß, zeigt das.

Politische Zielsetzung 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 Dissonanz. Davon ging Leoni offensichtlich 1914 in seinem schon erwähnten Referat aus: „Die alte These des Kommunalsozialismus, daß zwischen dem nur auf Gewinn erpichten Privatkapital und den Anforderungen des Gemeinwohles ein unüberbrückbarer Gegensatz klafft, hat im Wandel der Zeit doch wesentlich an Richtigkeit eingebüßt... unter dem Drucke der jährlich wachsenden Ausgaben... haben die Gemeinden heute gar keine andere Wahl, als ihre Monopolbetriebe zu finanziellen Stützen des Haushaltes zu gestalten. Und andererseits haben die Wandlungen der öffentlichen Meinung ihren Einfluß auch auf die führenden Köpfe des Privatkapitals nicht verfehlt.“ Man wird kaum sagen können, daß diese Einschätzung der Dinge heute nicht mehr zutrifft. Der finanzielle Druck auf Seiten der Gebietskörperschaften ist kaum geringer geworden, die Möglichkeit der Tariferhöhung aber (teils infolge des gerade auf dem Gebiete der g.w. u. gegebenen, von der Erwerbswirtschaft herkommenden Druckes, teils infolge der wohl im ganzen größeren allgemeinen Kontrolle und Abwehr) im ganzen geringer. Daß schließlich die „öffentliche“ Beeinflussung der Unternehmerbetätigung und auch das eigene Unternehmerwollen im ganzen ebenfalls die Möglichkeit einer Annäherung der beiderseitigen Denkweisen gebracht haben, kann wohl ebenso berechtigt gesagt werden. Und doch kann kein Zweifel bestehen, daß in der öffentlichen Meinung die Notwendigkeit gemeinwirtschaftlicher 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 Zielsetzung, also als eine Erscheinung anzusehen ist, deren Berücksichtigung politische Klugheit gebietet.

Nach Mulert²⁴ ist die Triebkraft der Kommunalwirtschaft der Dienstwille an der Gesamtheit, die der Privatwirtschaft das Rentabilitäts-

²⁴ a. a. D.

streben. Natürlich kann es sich bei dieser Feststellung nur um ein „dem Ziele nach allgemeingültiges Urteilen“ handeln; es bleibt immer die Frage, ob der Dienstwille in allen Teilen der Kommunalwirtschaft gleich stark 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 müssen. Norden, der Leiter des kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Berliner Universität, betonte in der ebenfalls schon erwähnten kommunalwissenschaftlichen Auseinandersetzung, man habe wegen des Fehlens anderer Einnahmequellen die Tarife für Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung erhöht, die kommunalen Versorgungsbetriebe bis zu einem gewissen Grade ihres Versorgungscharakters entkleidet, um nur bei der Fürsorge nicht abbauen zu müssen. Es fehle gegenwärtig stark an der „Harmonie in der gesamten Aufgabeverfüllung der Gemeinden“. Das Magazin der Wirtschaft²⁵ ging sogar so weit, festzustellen: „Von zahlreichen Beobachtern der Versorgungsbetriebe mußte immer wieder darauf hingewiesen werden, daß die enge Verbindung zwischen kommunalen Versorgungsbetrieben und kommunaler Finanzwirtschaft zu einer Preispolitik der kommunalen Wirtschaft zu führen droht, die, an dem Optimum der erzielbaren Monopolrente orientiert, den gemeinnützigen Charakter kommunaler Versorgungsbetriebe völlig außer acht läßt.“ Auch nach der anderen Seite hin muß man der Mülertschen 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 zweckmäßigsten) Dienst an der Gesamtheit führt und ob nicht tatsächlich auf dem Gebiete der Preisgestaltung (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 Verneinung dieser Frage ist kaum genügend Grund vorhanden, ebensowenig wie andererseits zur Bejahung. Die widerstreitenden Ansichten in der ausgiebigen Diskussion gerade über diesen Punkt zeigen das wohl.

Eine wesentliche Differenz zwischen den Gebietskörperschaften aus ihrem Wesen und ihren Aufgaben heraus erwünschten und der erwerbswirtschaftlichen Zielseitung besteht immer da, wo das einzel-

²⁵ 1931. S. 751.

wirtschaftliche Interesse zurückgedrängt, der politisch gewollte Dienst für die Allgemeinheit auch dann gesichert werden soll, wenn er, wenigstens im Moment, vielleicht sogar für absehbare Zeit, keinen solchen Gewinn für den Dienstleistenden verspricht, wie er anderweit im Wirtschaftsleben üblich ist. Auch da, wo die Arbeitsmethoden, insbesondere die Anstellungs- und Beschäftigungsbedingungen der in dem Betriebe tätigen Personen, anders als sonst, für diese günstiger, geregelt werden sollen, soll das Gewinnstreben zurückgedrängt werden. Die Betriebsleitung soll sich in diesen Fällen anders verhalten, als sie es beim lediglich durch konventionelle Schranken allgemein beeinflußten Streben nach einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag tun würde. Gemeinwirtschaftliche Zielsetzung ist hier also wesentlich anders orientiert als da, wo man den Betrieb einfach als eine Einnahmequelle geführt wissen will, welche die öffentliche Bewegungsfreiheit auf anderen Gebieten — um bei der Nordenischen These anzuknüpfen, 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 Hinblick auf die dem Betrieb selbst innerwohnenden Tendenzen mal in Moll, mal in Dur gefunden werden muß, und daß ein Übergang von einem zum anderen je nach der wirtschaftlichen und politischen Lage nötig wird. Kampf oder Verschmelzung von 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 Kompromiß sein kann. Das hat zur Folge, daß dieses weniger wirksam dem eindeutigen erwerbswirtschaftlichen Ziel entgegenge setzt werden kann. Beachtlich ist ferner, was gelegentlich der frühere Stadtkämmerer von Berlin, Kärding, in der erwähnten kommunalwirtschaftlichen Aussprache betonte²⁶: In den Dingen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung haben die Kämmerer „einen ganz anderen Standpunkt eingenommen als die Oberbürgermeister. Es besteht hier ein natürlicher Gegensatz zwischen den Führern der Gemeinwesen und denen, die für die finanziellen Auswirkungen die Verantwortung tragen.“

Diese eigenartige Feststellung muß zur Schlußfolgerung führen, daß

²⁶ B. f. Kiv. 1930. S. 244ff.

Otto Beitz²⁷ praktisch noch nicht viel sagt 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 Kämmerer 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 Finanzwirtschaft nicht nur auf das fiskalische Moment ankommt. Beitzs weitere Feststellung, daß das öffentliche Interesse nicht einheitlich umrisSEN werden könne, weil es „nach einer Dringlichkeitsskala abgestuft sei, die sich ziemlich genau festlegen läßt“, sagt für die hier zur Erörterung stehende Frage der Eindeutigkeit gemeinwirtschaftlicher Zielsezung anscheinend schon mehr. „Je weniger ein Zweig der öffentlichen Wirtschaft zu den zentralen Aufgaben des Staates gehört, um so mehr kann er nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet werden, um so eher kann er rentieren.“ Das praktisch Entscheidende ist aber auch hier, daß die mehr oder minder „zentrale Stellung“ nicht ein für allemal festliegt, sondern vielleicht immer wieder neu geregelt oder erkämpft werden muß.

Für den in der g.w. U. zu findenden Kompromiß zwischen öffentlichem und privatem Interesse ist 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 von der übrigen Verwertungsmöglichkeit her schon einigermaßen festliegen, daß es also durchaus nicht auf irgendeinen Kompromiß angewiesen ist, wenn es sich um ein klares Beteiligungsgeschäft 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 Kapitalgarantie hinwegkommen, aber dann stellt die private Beteiligung im öffentlichen Unternehmen doch materiell leicht nicht viel mehr dar als eine speziell gesicherte öffentliche Darlehenshingabe, das eigentliche Beteiligungsinteresse des privaten Kapitals geht verloren und damit gerade das, was man erstrebt, wenn man aus grundsätzlichen Überlegungen ein

²⁷ Rentabilität und „öffentliches Interesse“. Aufsatzzammlung der Industrie- und Handelszeitung. 1930.

Zusammensehen 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 erwerbswirtschaftlichen 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 Gebietskörperhaft nicht viel an einem Betriebsüberschuß, oder kann sie ihn über autonome Tarife verhältnismäßig leicht in seiner Höhe beeinflussen, so mag das alles weniger in dierscheinung 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 — dass 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 Gesellschaftsstatt der Regieunternehmung, sondern um die Unterbringung der Anteile der Gesellschaftsunternehmung und demzufolge um den möglichen Einfluss auf diese. Die Verteilung 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 Kapitalbasis. Je breiter diese, um so besser ist es im allgemeinen für die Erfüllung der Betriebsaufgaben. Dass die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung (aus Betriebsüberschüssen) mit der Verselbständigung der Unternehmen wachsen, ist nach den schon erwähnten Sachverständigenerörterungen vor der Enquetekommission anzunehmen. Eine Ausgliederung von Betrieben aus der allgemeinen Staatsverwaltung, die rechtliche Verselbständigung der Unternehmen, bringt weiter eine Trennung des Kredits der Unternehmung von dem des öffentlichen Anteilsbesitzers mit sich; das ist grundsätzlich 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 Kredit groß, die Kurse der Staats- und Kommunalpapiere hoch (und ihr Markt gepflegt) sind. Das war in der Vorkriegszeit trotz des damals unbefriedigenden Standes am Kommunalanleihemarkt im ganzen der Fall. Immerhin deutet die derzeit häufig beklagte Zersplitterung des Marktes doch auch auf die Frage hin, wer denn der Schuldner der im Betriebsausbauinteresse emittierten Papiere ist. Weist die Betriebsaufgabe, wie es gerade auf dem für die g.w. u. wesentlichsten Gebiete in besonders starkem Maße zutrifft, auf ein Zusammengehen mehrerer öffentlicher Körperschaften hin, und ist die selbstschuldnerische Bürgschaft aller Beteiligten für die Betriebsschulden nicht erlangbar, muß vielmehr dafür ein besonderer „Haftungsverband“ gegründet werden, so bleibt vielleicht schon nicht mehr so viel Nutzen aus einer allgemein günstigen Lage des öffentlichen Kredits. Daß die öffentlichen Betriebe in Zeiten gesunkenen Staatskredits eine ungewöhnlich wichtige Stütze für diesen sind, sofern es zu einer speziellen Sicherung kommt, ist heute besonders offensichtlich, betrachtet man doch heute gern diese öffentlichen Betriebe als besonders wichtiges und wertvolles Aktivum im Hinblick auf Kreditwünsche ihrer Eigner, insbesondere insoweit die mit einem verhältnismäßig stetigen Absatz ausgestatteten Monopolbetriebe auf dem Gebiete der Versorgung in Frage kommen. Eine „Auszgliederung“ der Betriebe kann also in Zeiten der Staatspapierbaisse Sicherung der noch verbleibenden leichteren Kreditmöglichkeiten für die Betriebe bedeuten, unvermeidlicherweise dann allerdings auf Kosten der Befriedigung eines allgemeinen öffentlichen Kreditbedarfs. Natürlich kann die Auszgliederung mit einem Teilverkauf verbunden sein, der dem Betriebe selbst keine neuen Mittel zuführt, ihm sogar zunächst Möglichkeiten verschließt, aber dieser mehr markttechnisch als grundsätzlich interessante Fall mindert die Bedeutung der Auszgliederung für die künftige Finanzierung des Betriebes nicht. Erstere wird von den zu gewinnenden Geldgebern um so höher eingeschätzt werden, je mehr eine Garantie dafür gegeben ist oder angenommen werden kann, daß eine angemessene Verzinsung zu beschaffender Gelder gesichert ist. Vermutlich wird das bei einer g.w. u. mehr der Fall sein als bei einer Unternehmung, deren Anteile alle in der öffentlichen Hand sind, obwohl gerade in Zeiten schlechten öffentlichen Kredits das fiskalistische Interesse an Betriebsüberschüssen meist besonders groß sein

wird. Für die Möglichkeiten der Betriebsfinanzierung ist aber nicht zuletzt wichtig, daß eine private Beteiligung und die aus ihr eher gebene bessere „Fühlung“ mit anerkannten Exponenten des Privatkapitals tatsächlich für deren günstige Einstellung zu Kreditplänen wichtig sein kann und sein wird. Nicht selten ist vielleicht schon die Tatsache des „Mitmachens“ führender Unternehmer für sich allein eine nicht zu unterschätzende Empfehlung für den Kapital suchenden Betrieb. Wer dieses Argument ins Feld führt, darf freilich nicht vergessen, daß selbst eine problematische „moralische Ausfallbürgschaft“ leicht dann wesentliche Auswirkungen im Kampfe zwischen erwerbswirtschaftlicher und ernster gegensätzlicher gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung haben muß, wenn die Verzinsungsansprüche des mitbeteiligten Privatkapitals nicht den üblichen Erwartungen entsprechen. Immerhin ist unter dem Gesichtswinkel der Förderung des Unternehmens beim Entweder Kapital zu marktmäßigen Bedingungen — oder gar keins — Oder nur teureres die Wahl des kleineren Übels leicht. Auch im Hinblick auf den Willen zur Investition liegen die Dinge im allgemeinen günstiger beim g.w. U. als beim rein öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform, denn bei letzterem wird trotz allem die größere Zurückhaltung 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 Projekte), leicht entscheiden gegenüber dem Vorwärtswollen einer rüdrigen Betriebsleitung. Die Bedeutung dieses Moments ist freilich verschieden, je nach der Art der Betriebe, bzw. genauer, je nachdem, ob derzeit grundlegende technische oder organisatorische Änderungen auf den fraglichen Gebieten zu gewärtigen sind oder nicht. Gerade die neuere Entwicklung im Bereich der Versorgung mit Elektrizität und Gas hat gelehrt, daß es auch auf solchen Gebieten noch erhebliche Umwälzungen geben kann, bei denen 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 erforderlichen 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 Obli-

gationsausgabe als Mittel der 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 erforderlichen Kapitalaufwands auskommen. Da die Obligationsausgabe nun aber auch jedem verselbständigteten öffentlichen Betriebe grundsätzlich (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 Privatrechtsform den größten Teil seines Wertes verloren. Öffentliche Schulden werden nur in Höhe der privaten Beteiligung vermieden.

Ein im allgemeinen weniger entschiedenes wirtschaftliches Wollen von noch zu verantwortenden Investitionen kann bei den Gebietskörperschaften 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 „persönliche Ausstattung“ der in Rede stehenden Betriebe wesentlich ist, liegt nahe. Hervorragende Betriebsleiter müssen entscheidenden Wert darauf legen, dass ihre Vorschläge nicht mehr finanzielle Schwierigkeiten finden, als es in der allgemeinen Wirtschaftslage begründet ist. Noch wichtiger ist ihnen freilich weitestgehende Bewegungsfreiheit in der laufenden Geschäftsgebarung. Vertragliche Vergünstigungen für erstklassige Kräfte sind auch bei rein öffentlichen Betrieben, insbesondere bei denen in Privatrechtsform, erreichbar zwecks Gewinnung derjenigen, auf die man große Erwartungen stellt... Hüben 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 Handeln entgegensteht —; aber man muss doch andererseits damit rechnen, dass die von 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 Weise auch im Falle des öffentlichen Betriebes in Privatrechtsform für diese Atmosphäre erfolgreich sorgen, dann bestünde kein Unterschied. Aber abgesehen davon, dass diese Voraussetzung (vielleicht von vornherein, mehr noch auf die Dauer) nicht einmal in bezug auf

die Besetzung des Aussichts- oder Verwaltungsrats 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 Kapitalausstattung ist auch hier die Gewichtigkeit der Argumente in concreto nicht immer gleich groß; je mehr eine reine Verwaltungsaufgabe gegeben ist, desto geringer sind sie zu werten und umgekehrt. Im ganzen kommt es wohl weniger auf die Art des Betriebes als auf seine momentane technische und organisatorische Lage an.

Auch in bezug auf die Grundvoraussetzungen für Bereitstellung, Einordnungsmöglichkeit und materielle Stellung der unter der Betriebsleitung Tätigen kann ein Unterschied zwischen der g.w. U. einerseits und dem rein öffentlichen Betrieb in jeder Form bestehen. Der öffentliche 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 Vorteil ist oder ein Nachteil, ist — da es sich ja in allen hier in Frage kommenden Fällen um eine letztlich politische Frage handelt — nur politisch zu beantworten. Wirtschaftlich bedeutet eine Entfernung auch dieser Dinge von der Politik im allgemeinen einen Vorteil. Die darin liegende Gefahr für die Verfolgung gemeinwirtschaftlicher Ziele ist 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 vorbeizukommen versuchen muß. Je mehr das Arbeits- und Angestelltenverhältnis einen einheitlichen Zug durch den kollektiven Arbeitsvertrag bekommt, und je stärker ferner die Kapitalintensität des Betriebes hervortritt, um so geringer werden freilich die Unterschiede in bezug auf die Arbeiter und Angestellte betreffenden Grundvoraussetzungen 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 „greifbar“ ist, aber dennoch sehr wesentlich sein kann: das Vertrauen, welches man dem öffentlichen Betrieb in dieser oder jener Form entgegenbringt. 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 Zusammengehen des öffentlichen mit dem privaten Kapital in bezug auf die Beschaffung von Kredit je nach dem Stande des öffentlichen Kredits und je nach der konkreten öffentlichen Schuldnerschaft einen Vorzug oder eine Benachteiligung, im Augenblick wohl mehr das letztere. Das ist schon hergehoben worden. Auch die Wertung des Betriebes als Kontrahent — wenn auch vielleicht nicht in gleichem Maße 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 Verkehr mit Behörden oder bei der Beurteilung durch die Öffentlichkeit wesentlich davon zehren kann, daß es auf die (quantitativ meist überragende) öffentliche Beteiligung verweisen könne. Da wo an einem ursprünglich privaten Unternehmen erst hinterher die Gebietskörperschaften beteiligt werden, zeigt sich nicht selten besonders deutlich der „moralische Schutz“, welcher in der öffentlichen Beteiligung für das Privatkapital liegt oder liegen kann. Immerhin wird man diese Schutzmöglichkeit nicht überschätzen dürfen, sie gilt uneingeschränkt gegenüber anderen öffentlichen Körperschaften nur solange, als die bezüglichen Verwaltungsstellen nicht enttäuscht oder von der öffentlichen Meinung beeinflußt werden, und gegenüber der großen Öffentlichkeit nur solange, als insbesondere aus der Tarifpolitik oder vielleicht auch aus der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses heraus keine „Aufbringung der öffentlichen Meinung“ erfolgt. Das gegenüber der Erwerbswirtschaft im allgemeinen größere Bedürfnis der öffentlichen Verwaltung nach Vermeidung von Aufsehen und unangenehmer Diskussion drängt gegebenenfalls die Behörden dahin, bei den Verhandlungen 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 ist das sicher weniger bedeutsam, immerhin muß eine Atmosphäre des Mißtrauens in jedem Falle höchst unerwünscht sein. Das persönliche Unsehen der öffentlichen Delegierten im g.w. U. kann den meisten Gefahren der fraglichen Art begegnen, eine absolute Sicherung stellt es, namentlich in politisch bewegten Zeiten, aber nicht dar. Ob unter dem Gesichtswinkel des nötigen „Vertrauenskapitals“ 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 grundsätzlichen Würdigung der g.w. U. entscheidende laufende betriebliche Wirkungsmöglichkeit. Immerhin sind für diese noch andere Momente maßgebend, solche nämlich, denen man gerade durch die Verbindung privatwirtschaftlicher mit staatlicher Beteiligung am gleichen Gesellschaftsunternehmen Rechnung tragen will. Möglichste Befreiung von Statismus sowie von 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 schon in der Vorkriegszeit anerkannt waren. Das betont Hugo Lindemann besonders: Schon lange vor dem Kriege sei von den Anhängern des Munizipalsozialismus die große Schwierlichkeit und Umständlichkeit in der Organisation der kommunalen Betriebe wieder und wieder herborgehoben worden, und eine lange Liste von Einwänden, schon in früheren Jahrzehnten periodisch, sei nach der Revolution wieder geltend gemacht worden, „stets, als ob sie eine neue Entdeckung wären“²⁸. Die hier zu stellende Frage ist, ob die g.w. U. besser oder schlechter über die „lange Liste von Einwänden“ hinweghilft als die beiden anderen Wege zur Überwindung der eben gekennzeichneten Hauptmängel 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 vor Beginn des Betriebsjahres festgelegt werden, materiell (im Gegensatz zur allgemeinen Verwaltung) 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 Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben ergibt sich leicht, daß die formelle Seite der Dinge fast immer stark in den Vordergrund 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

²⁸ a. a. O. S. 909f.

formalen Bindung, angefangen bei Etatsvermerken, welche eine gegenseitige Bedingtheit von Einnahmen und Ausgaben schaffen, bis zum „verbesserten Regiebetrieb“ (Mulert), war die materielle Bindung natürlich nicht beseitigt. Die Aufhebung der formellen Bindung war eben nur erreichbar auf Grund der Zuicherung, man werde bei geringerer Bindung, insbesondere bei voller Freiheit in bezug auf die Erledigung der einzelnen Geschäftsvorfälle, mindestens dasselbe Betriebsergebnis herauswirtschaften. Der verbesserte 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. II. 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 vom „Etatgeist“ abläßt, der insgesamt in der öffentlichen Verwaltung herrscht. In bezug auf die materielle Bindung wird immer wenigstens 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 gemeinnütziger 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. II. in dieser Beziehung eine Änderung, sei es auch nur durch Vorsorge für eine „Ausschüttungsgarantie“ mit Hilfe allmählich anzusammelnder 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 Reformwege erreicht werden, durch Verbesserung des Regiebetriebes, lediglich durch Wahl einer Privatrechtsform, schließlich durch Gemeinschaftsunternehmen von Privat- und Staatskapital. Welcher Weg am meisten Erfolge verspricht, ist nur zu beantworten, wenn über die schlagwortähnliche Formulierung 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 erfstarrende Be-

triebsorganisation, so wird man die Verbesserungsmöglichkeiten nur durch Wahl einer anderen Unternehmungsform überhaupt kaum hoch einschätzen dürfen. Einen bürokratisierten Arbeitsgang findet man durchaus nicht nur im Rahmen der öffentlichen, sondern auch in dem großer privater Verwaltung. Das berechtigt aber mindestens zur Vermutung, daß für diese Seite der Dinge die derzeitige Betriebsaufgabe und — damit in weitem Umfange zusammenhängend — der Betriebsumfang in erster Linie entscheidend sind. Zuzeiten eines relativen Stillstandes der technischen Entwicklung fehlt daher gerade bei den hier vor allem interessierenden monopolistischen großen Versorgungsbetrieben der von draußen kommende Anstoß zur ständigen Anpassung und Umstellung der Betriebsorganisation. Um so wichtiger ist es also in diesem Falle, daß auf dem noch „offenbleibenden“ Gebiet des Einkaufs immer wieder für frisches Blut gesorgt wird. Das setzt aber weniger eine ganz andere Unternehmungsform voraus wie eine Ver selbständigung überhaupt.

Bei einer engen Grenze für die betriebliche Entbürokratisierung ist es so besonders wichtig, ob die zweite, sich im Verkehr mit den Abnehmern leicht zeigende bürokratische Behandlung der Dinge auf dem einen oder anderen Wege besser überwunden werden kann. Diese Seite des Bürokratismus zeigt besonders, wie alle die dem alten Regiebetrieb mit Recht nachgesagten Mängel vielfach zusammenwirken: Bürokratismus, Instanzenzug und politische Behandlung der Dinge. Sieht man als Kennzeichen des „äußereren Bürokratismus“ die schematische Verhandlungsmethode und die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit an, sich differenzierend dem einzelnen Fall anzupassen, so muß man diejenige Organisationsform als die zweckmäßigste bezeichnen, welche möglichst wenigen Stellen weitgehende Freiheit läßt, von ihnen aber einen um so entschiedeneren Nachweis des Gesamterfolges ihres Handelns verlangt. Die Notwendigkeit einer solchen Organisation ist nicht überall gleich groß, von Betriebsart zu Betriebsart und von Zeit zu Zeit bestehen oft erhebliche Unterschiede. Auf dem Gebiete der Wasser versorgung liegen die Dinge anders als auf dem der Gas- oder erst recht der Elektrizitätsversorgung. Je mehr das Ziel ist, neben dem Haushalts- und dem öffentlichen auch den gewerblichen Konsumenten zu bekommen, und da wieder insbesondere auch Großabnehmer oder Abnehmer, die überhaupt nur zu gewinnen sind, wenn man ihnen Vor zugsspreise 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 Verwaltungsmittelmentalität. Weiter verlangt sie wirtschaftliches Einfühlungsvermögen, damit man eben nicht mehr Konzessionen macht als notwendig, um überhaupt den zusätzlichen Abnehmer zu gewinnen. Nicht zuletzt kommt es darauf an, daß die einzelne Konzession nicht überall bekannt wird und damit das ganze System zerstört. Somit muß auch dafür Sicherheit geschaffen werden, daß es entgegen dem, was in der die Feinheiten wohlüberlegter 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 insoweit ist die freie Stellung der Betriebsleitung wesentlich, als sie ihr die Möglichkeit verschafft, ihren Führungsauflagen 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 Wirtschaft erfolgt, um so besser steht es im allgemeinen um die wirtschaftliche Leistungsmöglichkeit des Betriebes. Mag auch der öffentliche Betrieb in Privatrechtsform tatsächlich 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 — zweckmäßig sein muß, Sicherung gegen eine politisch orientierte Betriebsführung zu schaffen.

Mit dieser Schlußfolgerung ist 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 Einflüsse schwache Verwaltung als bequem empfinden, ja, daß es auch einmal im Gesamtinteresse gelegen sein kann, wenn man von Verwaltungsseite her auf die Selbständigkeit der Betriebe oder auf die Tatsache zu verweisen in der Lage ist, daß man erst über den Aussichtsrat oder die Generalversammlung hinweg, die man nicht allein beherrsche, das, was politisch gewünscht wird, durchsetzen 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 vor einiger Zeit²⁹: „Heute dehnt sich die parteipolitische Sphäre ins Unbegrenzte aus; fast könnte man sagen, daß selbst der Bau eines Abwasserungskanals 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 auseinanderfallen, wird doch derzeit nicht nur eine betriebliche, sondern auch eine „größere politische“ Bewegungsfreiheit als zweckmäßig für die Leitung der in Frage stehenden Betriebe bezeichnen müssen. Diese wird aber, wenigstens bei der Identität von politischem und Betriebsbereich, wohl mehr durch die g.w. U. als durch jede Art öffentlichen Alleinbesitzes gewährleistet. Unter dem Gesichtswinkel der Gesamtpolitik kommt es in erster Linie darauf an, ob bei aller Entpolitisierung im einzelnen eine politische Einflußnahme auf die Richtlinien der Betriebsführung möglich ist oder nicht, soweit darüber überhaupt die Unternehmungsform 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 Reformmöglichkeiten wird im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Sicherung des öffentlichen Einflusses noch zu untersuchen sein.

²⁹ a. a. O. 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 Preis- und die sonstige Betriebspolitik oder die Gewinnverteilung oder endlich die Liquidation bzw. die Übernahme des Betriebes. Für eine grundätzliche Würdigung der g.w. U. sind offensichtlich Vorkehrungen der erstbezeichneten Art am wichtigsten.

Bei der Idealkonkurrenz zwischen öffentlichen und g.w. U. interessiert vor allem, ob und in welcher Art die Betriebstarife einer öffentlichen Bindung unterliegen oder nicht. Ein Bedürfnis nach einer solchen Bindung tritt da am ehesten hervor, wo der öffentliche Einfluß auf die Verwaltung 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 Gesellschaftsorgan nicht so handeln, wie es vom Parlament gewollt wird. Die Möglichkeit eines Vorbehalts der Tarifgenehmigung und dessen Reichweite sind in erster Linie durch die Verhandlungsposition 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 Privatkapitals, so wird man ihm gelegentlich sogar ausdrücklich Tarife garantieren müssen, durch welche „die Gestehungskosten einschließlich der erforderlichen Abschreibungen und Rücklagen gedeckt werden, der tatsächliche Aufwand für Verzinsung und Tilgung des Anleihe- und Betriebskapitals gesichert ist und eine jährliche Verzinsung von wenigstens ... erzielt wird“³⁰, oder wenigstens zuzugestehen, daß notfalls eine Tariferhöhung genehmigt wird. Kärding hält es im ganzen für ausgeschlossen, Tarife aufrechtzuerhalten, welche die Interessen der privaten Beteiligten missachteten; das Privatkapital habe Mittel und Wege genug, seine Interessen durchzusetzen. Wo es sich um Betriebe handelt, welche bislang schon wesentliche öffentliche Einnahmequellen darstellten, scheint jedenfalls an sich schon eine gewisse Verzinsungsgarantie gegeben zu sein, aber gerade bei der neueren politischen Entwicklung dürfte dem

³⁰ Berliner Kraft- und Licht-AG.

privaten Kapital in einer solchen Garantie heute in der Regel kein befriedigender Anreiz mehr gegeben sein mitzutun, insbesondere dann nicht, wenn für die öffentliche Körperschaft eine vorweg zu zahlende Sonderabgabe statutarisch festgelegt ist. Im übrigen provoziert jeder vertragliche Hinweis auf die Gestehungskosten geradezu das Streben jeder ernstlich um ihren Einfluß besorgten Partei, bei der laufenden Betriebsführung mitzucontrollieren, möglichst entscheidend mitzusprechen.

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 Verwaltung. Mag es auch zunächst so scheinen, als ob ein Vetorecht für die Wahrung des öffentlichen Interesses das wichtigere Mittel sei, so ist es doch tatsächlich auch dann anders, wenn der öffentliche Einfluß in der Verwaltung zahlenmäßig nicht überwiegt. Mit Einsprüchen kann man eben nur negativ, hemmend, nicht dagegen wesentlich positiv, fördernd wirken. Überdies wird ein öffentliches Vetorecht entweder nur aus einer Zwangslage des Privatkapitals oder von diesem nur dann hingenommen werden, wenn ihm die Garantie einer angemessenen Verzinsung des Kapitals gewährt wird. Somit ist das schon von Freund propagierte Widerspruchsrecht bei näherem Zusehen doch einigermaßen problematisch. Seine Anwendung bei den Hamburger Elektrizitätswerken (HEW.) und bei der Hamburger Hochbahn, bei denen übrigens das öffentliche Kapital sowieso schon durch Aktienbesitz und Aussichtsratsbeschickung eine günstige Position hat, ist häufig betont worden. Wo eine andere Verteilung der Anteile und Aussichtsratsplätze zwischen öffentlichem und privatem Kapital vorliegt als bei den eben bezeichneten g.w. u., kann ein Vetorecht allerdings wesentliche Stütze für die öffentliche Minorität sein, ihr tatsächlich Möglichkeiten der Majorisierung in die Hand spielen. In den beiden Hamburger Fällen entscheidet über einen Einspruch der Gesellschaft gegen das Veto des Vertreters der öffentlichen Interessen der Senat „unter Ausschluß des Rechtsweges nach vorheriger Anhörung der Gesellschaft“.

Bezüglich der Möglichkeit, auf dem Wege über die Organe der Gesellschaft 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 Mei-

nungen auch heute noch auseinander. In einer neueren Untersuchung von Arthur Bergmann über Einflussnahme 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 g.w. U. für die Einflussnahme der öffentlichen Körperschaft auf die Verwaltung von Erwerbsgesellschaften keine geeignete Rechtsform gefunden (S. 129). Auch im Handbuch der öffentlichen Wirtschaft wird entschieden die rechtliche Sicherung eines hinreichenden Verwaltungseinflusses für die AG. wie für die G.m.b.H. vermisst 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 vertraglicher 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 ist.

Dass die Wahl zwischen der mehr Bewegungsmöglichkeit lassenden G.m.b.H.-Form und der für die Heranziehung des privaten Kapitals im allgemeinen geeigneteren Form der AG. nicht ein für alle mal gleich sein kann, liegt nahe. Die bei der G.m.b.H. gegebene Möglichkeit, bindend durch die Satzung für eine entsprechende öffentliche Vertretung in der „obersten Leitung“, insbesondere im Aufsichtsrat zu sorgen, wird wohl nicht selten überschätzt. Sie ist 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 Freudschen Vorschlages einer besonderen gesetzlichen Regelung die Aktiengesellschaft als die geeignete Unternehmungsform empfiehlt, da sie „nicht nur die größten Möglichkeiten bietet, den öffentlichen und privaten Einfluß gegeneinander abzu-

³¹ Marburg 1929.

³² Bgl. insbes. S. 422f.

³³ a. a. D. S. 846.

grenzen, sondern auch wegen der strengen gesetzlichen Bestimmungen über Bilanzaufstellung, Generalversammlung usw. am geeignetesten ist".

Tatsächlich liegen die Dinge so, daß von den 474 preußischen g.w. U., welche Delius für sein Referat berücksichtigte, 217 G. m. b. H., 200 AG. und 57 Gesellschaftsformen anderer Art mit Einschluß der Genossenschaften waren. Die zahlensmäßige Überlegenheit der G. m. b. H. darf man aber nicht überschätzen, denn sie führt 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 Mehrheit 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. festgestellt werden konnten, und daß bei 624 mit 228758 beschäftigten Personen mehr als die Hälfte des Geschäftskapitals in der öffentlichen Hand war³⁴. Geht man nicht von der Zahl der Unternehmen, sondern von der in ihnen beschäftigten Personen aus, so wäre mithin in über drei Viertel des Bereiches der g.w. U. eine öffentliche Mehrheit für die Generalversammlung vorhanden.

Freilich ist diese Statistik für unsere Zwecke nicht ohne weiteres brauchbar, da sie, wie wiederholt betont, auch diejenigen Unternehmen umfaßt, bei denen das gesamte Kapital als „Beteiligung“ in der öffentlichen Hand ist. Dennoch wird man aus den Ziffern das Streben nach einer öffentlichen Majorität herauslesen dürfen. Gelegentlich geht die öffentliche Mehrheit so weit, daß sie 85 oder 90 % beträgt, so etwa bei der Frankfurter Gasgesellschaft und bei der Überlandzentrale Pommern.

Nur dann nützt 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 Verbindung eines Teils des öffentlichen Kapitals mit dem privaten statffindet, um den restlichen öffentlichen Aktienbesitz zu majorisieren. 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 Generalversammlung weniger zur Geltung kommen als in dem von der Gene-

³⁴ 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 ebenso wenig wie im rein privaten Erwerbsleben mit Hilfe einer überwiegenden Kapitalbeteiligung erzielt zu sein. Auch auf dem Gebiete der g.w. U. gibt es das Mittel der Sonderaktien mit mehrfachem Stimmrecht.

So gab es bei den HGW. 1931 neben 88 Millionen Stammaktien 1 Million Vorzugsaktien. Diese befanden sich sämtlich in Händen des hamburgischen Staates; sie waren mit 40fachem Stimmrecht ausgestattet.

Die Übertragung solcher stets auf Namen lautenden Vorzugsaktien ist natürlich erschwert, insbesondere von der Zustimmung des Aufsichtsrates abhängig gemacht, die ihrerseits eine Dreiviertelmehrheit erfordert.

Das schon gesetzlich gegebene, aber auch statutarisch festgelegte Erfordernis einer getrennten qualifizierten Mehrheit für die verschiedenen Kategorien von Aktien zwecks Beschlussschaffung über eine Kapitalerhöhung ist ebenfalls ein wesentliches Sicherungsmittel, um den öffentlichen Einfluß auf die Dauer zu sichern.

Bei den HGW. kommt hinzu, daß die Finanzdeputation im Falle der Kapitalsänderung ebenso wie in einer Reihe anderer Fälle: sonstige Änderungen des Gesellschaftsvertrages, Obligationenausgabe, sogar ein Genehmigungsrecht für Generalversammlungsbeschlüsse hat.

Bei der Hamburger Hochbahn bestehen zwei Arten von Anteilen, A- und B-Aktien. Letztere lauten auf den Namen des hamburgischen Staates. Mindestens die Hälfte des Aktienkapitals soll dort stets in B-Aktien des hamburgischen Staates bestehen.

Bei der Mai 1931 gegründeten Berliner Kraft- und Licht-AG. mit einem Kapital von 240 Millionen RM. entfallen 160 Millionen auf private Aktien (Gruppe A), 80 Millionen auf die öffentlichen (Gruppe B). Letztere sind Namensaktien und mit doppeltem Stimmrecht ausgestattet, so daß die drei öffentlichen Beteiligten zusammen über die Hälfte der überhaupt vorhandenen Stimmen verfügen.

Von besonderer Bedeutung kann eine Vorsorge für den Fall sein, daß bei zersplittertem öffentlichen Anteilsbesitz ein Teil der Gebietskörperschaften seinen Besitz veräußern will oder muß.

Für das NWG., dessen Aktienkapital überwiegend und dessen sämtliche Namensaktien im Besitz 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., Esslingen, sind 50 % und zwei Aktien seitens

der „Gesfürel“ gepoolt, besonders, um die Rechte des Bezirksverbandes an der Verwaltung sicherzustellen. Diesem wurde der für die Beteiligung erforderliche Kapitalbetrag von der bezeichneten Gesellschaft in Form eines langfristigen Darlehens zur Verfügung gestellt.

Wenn die Gesellschafterversammlung schon allgemein mehr mittelbare als unmittelbare Bedeutung für Zielsetzung und Betätigung der Unternehmung hat, so gilt das erst recht auf dem Gebiete der g.w. U. mit ihrem weit über den Durchschnitt konzentrierten Anteilsbesitz. Hier kommt es vor allem auf die mittelbar oder unmittelbar von der Gesellschaftsversammlung gewählten sonstigen Organe der Gesellschaft an, auf Aufsichtsrat und Vorstand. Die häufig festzustellende entscheidende Beeinflussung der Unternehmungsgeschicke durch den Aufsichtsrat, die „Schlüsselstellung für die Gesellschaft“, hat, wie Büßmann 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 Verwaltung 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 Vorstand sprechen, in dem g.w. U. um so mehr, als ja im Aufsichtsrat allein das Kompromiß zwischen öffentlichen und erwerbswirtschaftlichen Interessen geschlossen und in Richtlinien dem Vorstand vorgeschrieben werden kann. Je mehr mit einem Konflikt von öffentlicher und rein betrieblicher Zielsetzung gerechnet werden muß, um so wichtiger wird daher die Verteilung der Aufsichtsratsstühle zwischen öffentlichem und privatem Kapital insbesondere, weil in Ausschüsse des Aufsichtsrats der Schwerpunkt der Arbeit verlegt werden kann.

Die zahlenmäßige Überlegenheit nützt freilich dann nicht, wenn man „die Oberbürgermeister unter Druck halten kann“ mit der in der Luft liegenden Drohung, daß Industriewerke verlegt würden, wenn sie opponierten³⁵. Für

³⁵ Vorwärts v. 29. März 1928.

diesen Fall würde Wiedenfelds Ansicht³⁶: „Daran ist kein Zweifel, daß die allgemeinen Interessen sich hier mit nachteiliger Wucht gegenüber dem privaten Gewinninteresse zur Geltung bringen können“ — doch nicht ganz haltbar sein.

Die öffentliche Einflussnahme auf die Gestaltung des Aufsichtsrates geht entweder nur über die Generalversammlung oder aber auch über statutarische oder sonst ausbedogene 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 Ämter als ex officio dem Aufsichtsrat angehörig zu bezeichnen. Demselben 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 öffentlichen Wirtschaft (S. 408).

Für die HGW. ist satzungsgemäß festgelegt, daß der hamburgische Staat das von der Finanzdeputation auszuübende Recht hat, neben einem Vertreter der öffentlichen Interessen 5 von den 10 Aufsichtsratsmitgliedern „vorzuschlagen“. Ähnlich ist es bei der Hochbahn-AG. Der hamburgische Senat bestimmt dort weiterhin jährlich aus der Reihe der Aufsichtsratsmitglieder den Vorsitzenden des Aufsichtsrats, der in ihm bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt, der darüber hinaus, wie auch sonst, sehr wesentlich für die gesamte Tätigkeit und den Einfluß des Aufsichtsrats auf den Vorstand ist.

Die Stellung des Vorsitzenden durch die öffentliche Hand ist durchaus nicht Regel ohne Ausnahme, beim größten g.w. U., dem NWG., liegt der Vorsitz in privater Hand, wogegen von den 9 Mitgliedern des Ausschusses 6 Vertreter öffentlicher Interessen sind. Dieser engere und in erster Linie entscheidende Ausschuß ist im Grunde der eigentliche Aufsichtsrat, während das große 107 Mitglieder umfassende gesamte Kollegium fast die Stellung und die Wirkungsmöglichkeit einer Durchschnittsgeneralversammlung erhalten muß. Auch sonst ist neuerdings ein „Arbeitsausschuß“ beliebt, bei der Überlandzentrale Pommern AG. z. B. ist er statutarisch vorgesehen, wobei die eine Hälfte der Mitglieder von der Generalversammlung, die andere bezeichnenderweise vom Aufsichtsrat zu wählen ist. In beiden Fällen ist eine Mindestzahl von öffentlichen Sachwaltern bestimmter Präsentation zu bestellen.

Damit ist auf die wichtige Frage hingewiesen, wer die Vertreter der öffentlichen Interessen vorzuschlagen hat, und unter welchem Gesichts-

³⁶ a. a. D.

punkt diese ausgewählt werden. Mit Recht hat schon Leoni derzeit betont, bedeutsamer als jede vertragliche Regelung sei die Frage der Persönlichkeiten. Ein gedeihliches Zusammenarbeiten werde sich nur ermöglichen lassen, wenn die maßgebenden Persönlichkeiten auf beiden Seiten Blick und Verständnis für die großen gemeinsamen Interessen besäßen und stark genug seien, sich nicht von untergeordneten Gesichtspunkten, insbesondere von kurzfristigen Dividendeninteressen und rein politischen Tagesbestrebungen, leiten zu lassen. „Diese Selbstbeschränkung bedeutet naturgemäß eine äußerst schwierige Aufgabe für alle diejenigen, welche als Mitglieder von Gemeindevertretungen dem Aufsichtsrat gemischter Unternehmungen angehören.“ Heute wird man hinzufügen müssen, 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 Vordergrund 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 Exponenten des privaten Kapitals auf die Dauer vielleicht noch häufiger sein wird — die politische Zielsezung 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 Vertreter gewählt werden, wird infolgedessen in der Regel der Fälle die Verwaltung 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 ist.

Mag die Wahl des Vorstandes mangels entgegenstehender statutarischer Bestimmungen auch der Generalversammlung obliegen, tatsächlich liegt in der Regel der Fälle die Bestellung in der Hand des Aufsichtsrats. „Hier und da“ hat sich freilich die beteiligte öffentliche Hand die Ernennung „eines Teils“ der Vorstandsmitglieder der AG. vorbehalten³⁷. Eine unmittelbare Sicherung des öffentlichen Einflusses ist weniger nötig und häufig als im Falle des Aufsichtsrates, sofern 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

³⁷ HdB. 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 laufende Geschäftsgesbarung beeinflussen können, wenn der Vorstand durch das dominierende private Kapital gestützt wird.

Zur Wahrung des öffentlichen gegenüber dem privaten Interesse sind endlich Bestimmungen über die Beteiligung des öffentlichen Kapitals am Unternehmungsertrag sowie an einem eventuellen Liquidationserlös und schließlich solche über Rückauf oder Weiterführung der Unternehmungsaufgaben im Liquidationsfalle oder im Falle des Erlöschens einer Konzession häufig.

Die öffentliche Beteiligung am Unternehmungsertrag braucht durchaus nicht nur eine Festlegung der Dividendenpolitik, 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 Vorausleistung an die beteiligten Gebietskörperschaften erstreben. Letzteres ist besonders häufig auf dem Gebiete der Gas- und Elektrizitätsversorgung, 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 durchzusehen. Bei den unter dem Druck finanzieller Not im Mai 1930 gegründeten Berliner Kraft- und Lichtwerken soll diese Abgabe erst bezahlt werden, nachdem eine Dividende von 10% auf das Aktienkapital zur Verteilung gelangt ist. Sie lehnt sich dort an den jeweils verfügbaren, nach den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages zu berechnenden Rohüberschuss derart an, daß sie 40 oder 50% des verfügbaren Rohüberschusses beträgt, je nachdem ob er $3\frac{1}{3}\%$ des Aktienkapitals übersteigt oder nicht. Eine besondere fiskalische Zielfestzung liegt auch da vor, wo die Stellung von Vorzugstarifen für den beteiligten Fiskus sichergestellt wird.

Derartige dem fiskalischen Interesse dienende Bestimmungen und Abmachungen setzen insgesamt voraus, daß für das private Kapital noch genügend Gewinnaussichten bleiben. Sie haben den fiskalischen Vorzug, eine bestimmte Einnahme aus der öffentlichen Beteiligung zu garantieren, also mehr, als grundsätzlich mit einer erwerbswirtschaftlichen Einnahme vereinbar ist — sofern man die Betriebspolitik bei der Ausschüttung nicht in zweiter Linie berücksichtigen will. Eine Berücksichtigung der Betriebsinteressen kann dennoch das Ergebnis sein, wenn eben die Vorwegbelastung nicht zu hoch ist und die übrigen Gewinn-

ausjüttungsbestimmungen nur zum Ziele haben, die öffentliche gegenüber der privaten Ausschüttung nicht zu kurz kommen zu lassen. Wo spezielle 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 Verzinsung (und insbesondere bei Vorwegleistungen an den Staat) das private Kapital bevorzugt, ihm möglicherweise eine Mindestdividende garantiert. So ist gelegentlich eine ziemlich komplizierte Gewinnverteilungsregelung das Ergebnis.

Literaturverzeichnis.

- Bergmann, Die Einflussnahme öffentlicher Körperschaften auf den Aufsichtsrat. Arbeiten z. Handels- usw. Recht, herausgeg. von E. Heymann. Marburg 1929.
- Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand. Schriften des Ber. f. Kommunalwirtsch. u. Kommunalpol. Nr. 30. Berlin-Friedenau 1929.
- Elsas, Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. „ZukunftsAufgaben deutscher Städte“, 2. Aufl. Berlin-Friedenau 1925. S. 933 ff.
- Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürcher volksw. Forschungen. Zürich 1928.
- Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, herausgeg. vom Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, insbes. bearbeitet von Pahl und Mendelsohn. Berlin 1930.
- Harms, Edm., Die Überführung kommunaler Betriebe in die Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Berlin 1915.
- Heiß, Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen bei der öffentl. Elektrizitätsversorgung. Schmöllers Jahrb. Bd. 40. 1916.
- Marx und Moß, Gemischte wirtschaftliche Betriebe. Hdwb. d. Kommunalwiss. Bd. 2, S. 332 ff., u. Erg.Bd. S. 646 f.
- Passow, Die gemischten privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnbewegs. 2. Aufl. Jena 1923.
- Ried, Organisation und Verwaltung öffentlicher Unternehmungen. Berlin, Wien, London 1914.
- Saihew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen 1930.
- Schmeicher, Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. Hdwb. d. Staatsr. Bd. 4, S. 846 f.
- Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Organisations- und Steuerrecht. Wirtschaftsrechtliche Abhandlungen von Geiler. Mannheim, Berlin, Leipzig 1929.

Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter, Die Regiebetriebe der Gemeinden im Urteil führender Kommunalpolitiker und leitender Fachmänner. Berlin 1927.

Wiedenfeld, Wesen und Bedeutung der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Schmollers Jahrb. 1931, S. 439 ff.

Zahlreiche wertvolle Einzelaufsätze zur Frage der g.w. u. bringen insbesondere die kommunalpolitischen Zeitschriften, vorzüglich die Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, und Der Städetag, Mitteilungen des Deutschen Städtetages.

Die öffentliche Unternehmung
in privatrechtlicher Form.
Die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG.

Von

Dr. Karl Bloch,
Hilfsreferent des Direktoriums bei der Preußenkasse 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 Kaliindustrie	396
5. Sonstige Betriebe	399
6. Die Preußag im Erdölgeschäft	400
7. Die finanzielle Entwicklung der Preußag	402
8. Schlußbemerkung	405

Die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG. (Preußag) in ihrer gegenwärtigen Rechts- und Wirtschaftsform beruht auf dem preußischen Gesetz vom 26. Juli 1926 (Preuß. Gesetzsammlung Nr. 33/26, S. 234), durch das dem Unternehmen die bisher von ihm als Pacht- und Betriebsgesellschaft geführten preußischen industriellen Staatsbetriebe als Eigentum übertragen wurden. Gleichzeitig wurde die Preußag mit einem Kapital von 100 Millionen RM. (zuzüglich offener Reserven von 7 Millionen RM.) ausgestattet.

Die Entwicklung des Unternehmens von diesem Zeitpunkt an zerfällt in zwei schärfe voneinander getrennte Perioden. Den Trennungspunkt zwischen ihnen bildet das Frühjahr 1930. Etwa zu diesem Zeitpunkt ist das Investitionsprogramm der Preußag durchgeführt. Die Preiskrise am Metallmarkt und die Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten 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 Erdölproduktion und erschließt sich so ein neues risikobolles Arbeitsgebiet.

Im Sommer 1930 gibt der Wassereinbruch in die Kalischächte bei Bienenburg 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 veränderten Ertragsmöglichkeiten, insbesondere der Erzbergwerke, angepaßt 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 rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbaus und der Elektrizitätswirtschaft) zusammengefaßt, die, aus mannigfachen historischen Perioden stammend, vom preußischen

Staat oder seinen Rechtsvorgängern in Angriff genommen wurden und heute noch im Betrieb sind. Ähnliche 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 Vertrieb von Bernstein und Bernsteinwaren, die Bäderbetriebe Deinhäusen, Artern, Salzelen und Dürrenberg, Salinen, die Mehrheitsbeteiligung an den Rüdersdorfer Kalkwerken, eine Bohrverwaltung in Schönebeck, die zeitweilig ihre Haupttätigkeit in Rumänien ausübte, Ziegeleien u. a. m.

Dieser reichlich bunte Komplex von Betrieben wurde 1923 in der Preußag, die zunächst mit 5 Millionen RM. Eigenkapital ausgestattet wurde, als Betriebsgesellschaft zusammengefaßt, weil man die bürokratische — hier als der kaufmännischen entgegengesetzte verstandene — Führung der Betriebe für unzureichend hielt. Die volle Konsequenz aus dieser Auffassung zog man dann freilich erst 1926; denn mit der Eigentumsübertragung erhielt das Unternehmen die erforderliche finanzielle Bewegungsfreiheit und Kreditsfähigkeit, ohne die eine wirklich kaufmännische Betriebsführung kaum vorzustellen ist.

Der staatliche Charakter der Preußag stellte sie von Anfang an vor eine besonders schwierige Aufgabe. Für die meisten privaten industriellen Großbetriebe war die Inflation eine Periode der Expansion, der „Konzernbildung“ und der Unreicherung an „Sachwerten“. Dagegen hatte der fortschreitende Verfall der Währung und die damit verbundene 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 Wiederaufbaus. Verbunden wurde er mit einem Investitionsprogramm im Ausmaße von 40 Millionen RM., die mit Hilfe einer Kapitalerhöhung beschafft werden sollten. Dieses Investitionsprogramm erstreckte sich über die ganze Breite der Betriebe. Sein wirtschaftlicher Erfolg wurde zum Teil durch die Katastrophe von Bienenburg und den Sturz der Metallpreise wieder aufgehoben.

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 fiskalischen Zwecken dienendes Unternehmen anzusehen — wie etwa die preußische Forst- oder die Domänenverwaltung.

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 Erdölherzeugung beruht auf der Erwägung, daß auf die Dauer staatliche Einflussnahme auf diesem risiko- und chancenreichen Gebiet sowohl um seiner wirtschaftlichen Entwicklung wie um seiner nationalwirtschaftlichen Bedeutung willen erwünscht sei.

Im folgenden wird versucht, eine Deskription der wichtigsten Betriebe zu geben, ohne daß hierbei hundertprozentige Vollständigkeit angestrebt 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 zwangsläufig Kompromisse gesucht werden müssen, die darauf hinauslaufen, eine mittlere Linie zwischen den staatlichen und den Eigeninteressen des Unternehmens zu finden, wobei die letzteren zwangsläufig 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 Steinkohlenbergwerke an dem Gesamtumsatz des Unternehmens in Prozent betrug:

1926	rund	57
1927	"	53
1928	"	54
1929	"	56
1930	"	54

Mengenmäßig entfällt der größte Teil der Kohlen- und Kokserzeugung auf Oberschlesien.

Der Staatsbergbau in Oberschlesien reicht in seiner Tradition ins 18. Jahrhundert zurück. Durch die Zerreißung des oberschlesischen Reviers 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 Kohlenabsatz 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 forcierteren Entwicklung der deutsch-oberschlesischen Steinkohlenbergwerke. Die Entwicklung der Kohlenförderung und Kokserzeugung (in 1000 t) in den oberschlesischen Bergbaubetrieben der Preußag zeigt die folgende Zahlenreihe:

Fahr	Kohle	Koks	Befeuerte Kohle ¹	In Prozent (cirka)
1924	2786	133	160	6
1925	3315	141	180	6
1926	3582	96	120	4
1927	3841	128	150	4
1928	3869	167	200	5
1929	4021	320	400	10
1930	3461	319	400	12

Gegenüber diesen Förderzahlen beträgt nach den vor dem Enquête-ausschuß gemachten Angaben die Förderkapazität der oberschlesischen Bergwerksanlagen der Preußag rund 4,4 Millionen t. Sie wurde durch den starken Ausbau und die Modernisierung der Delbrückschächte erreicht. Ihre Steigerung entsprach der Gesamtentwicklung des deutsch-oberschlesischen Reviers, das seinen Anteil an der Gesamtförderung Oberschlesiens (Deutsch- und Ostoberschlesien zusammengerechnet) gegen rund 20 % vor dem Kriege seit 1925 auf über 40 % gesteigert hat.

¹ Die Zahlen dieser Reihe sind groß geschätzt und erheben keinen Anspruch auf Genaugkeit.

Aus schlaggebend für diese Entwicklung war der deutsch-polnische Zollkrieg, durch den seit Juni 1925 jede Lieferung nach Deutschland aus dem ostoberösterreichischen Revier unterbunden ist. Mit knapp 20 % Anteil an der gesamten Kohlenförderung Deutsch-Oberschlesiens gliedern sich die Preußag Betriebe in die allgemeine Entwicklung ein. Im Mittelpunkt der betriebstechnischen Entwicklung stand auch bei ihr die Fortführung der Betriebskonzentration und die Steigerung der Förderung aus einem Schacht sowie die Mechanisierung der Förderung, insbesondere insoweit schwächere Flöze zum Abbau gelangen. Die letzte Entwicklung war bei der Preußag, die — gemessen am Durchschnitt des Reviers — unter relativ ungünstigen Voraussetzungen 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 oberösterreichischen Steinkohlenrevier

Jahr	die Rölsproduktion in (1000 t)	der Anteil der Preußag in (%)
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 oberösterreichischen Bergwerksunternehmungen. Dies dürfte in erster Linie mit dem Ersatzbedürfnis begründet sein, das durch den Verlust der an Polen abgetretenen Kokerei entstanden war. Daneben spielen technische Motive eine namhafte Rolle. Die modernisierten Delbrückschächte fördern eine Kohle, die sich für die Verkokung besonders gut eignet, und die Fortschritte in der Aufbereitung des Fördergutes führten dazu, daß diese Eignung noch besser ausgenutzt werden konnte. Alsdann erforderte die Energiewirtschaft der Delbrückschächte, die auf einer Gasmaschinenzentrale beruht, eine ausreichende Gaserzeugung in eigenen Kokereien. Schließlich und vor allem ist die Bewertung 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 Roheisenerzeugung 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 Vorsigwerk hat eine neue Kokerei errichtet, und die Gräflich Schaffgott'sche Verwaltung plant die Errichtung einer neuen Großkokerei.

Die Tendenz zur Ausweitung der Kokereikapazität ist also im oberschlesischen Revier ebenso allgemein wie im Ruhrrevier, ohne daß hier ein Syndikat den Anreiz zur Koksquoten „Inflation“ geboten hätte, auf die gelegentlich die große Ausweitung der Kokereien in Rheinland-Westfalen zurückgeführt wird. Die Wirkungen sind ähnlich wie dort. Zwischen der Erzeugungs- und der Absatzmöglichkeit ist ein Mißverhältnis entstanden, das die Wirtschaftlichkeit der neuen Anlagen beeinträchtigt. Als erste Folge ist in Oberschlesien ein festes Koks syndikat entstanden, während 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 organisierten Oberschlesischen Koksverkaufsbereinigung G. m. b. H. über eine Quotenvon 28% (dagegen die Kokswerke 32% die die Oberschlesischen Hüttenwerke und das Vorsigwerk zusammen die restlichen 40%); da die Quoten nach der technischen Produktionskapazität festgesetzt sind, darf man danach die technische Gesamtkapazität der oberschlesischen Kokereien auf rund 3,2 Millionen t schätzen.

Man wird annehmen dürfen, daß die wirtschaftliche Erzeugungsfähigkeit der Anlagen im kontinuierlichen Betrieb bei dem Produktionsumfang des Jahres 1930 mit etwa zwei Dritteln ausgenutzt wird, also eine Wirtschaftlichkeit der Anlagen insbesondere unter Berücksichtigung

der Schwierigkeiten bei der Feinkohlenverwertung auch heute noch gegeben ist. Bei der Preußag kommt neben den energiewirtschaftlichen Vorteilen noch hinzu, daß die von der neuen Kokerei aus organisierte Gasfernversorgung (Hindenburg und Beuthen gemeinsam mit den Kokswerken, Gliwitz selbstständig), mit deren Hilfe 1929 12 Millionen cbm Gas abgesetzt wurden (für 1930 sind Zahlen in der Öffentlichkeit nicht bekannt geworden), einen zusätzlichen Ertrag bringt.

In engem Zusammenhang mit den Bergbaubetrieben steht die Mehrheitsbeteiligung der Preußag an der Wasserwerk-Deutsch-Oberschlesien-G. m. b. H., dem ausschlaggebenden Wasserlieferanten des deutsch-ober-schlesischen Industriegebiets, der zu einem Teil seine Ausbautätigkeit forcierte, 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 Wasserverbrauch je Kopf der Bevölkerung eine stete Steigerung aufweist, die erstmals 1930 infolge des geringeren industriellen Wasserverbrauchs der Industrie unterbrochen wurde. 1930 wurden in dem Versorgungsgebiet des Unternehmens, in dem rund 450000 Einwohner gezählt werden, rund 14,6 Millionen cbm zu einem Preise von 12,5 Pfsg. je Kubikmeter abgegeben. Das Unternehmen arbeitet mit befriedigenden Überschüssen. Der bevorstehende Bau eines neuen Grundwasserwerks dürfte allerdings nur mittels einer Preiserhöhung finanziert werden können.

Eine schwere Sorge im Zusammenhang des oberschlesischen Industriekomplexes stellen für die Preußag die Stahlerzeugenden und eisenverarbeitenden Betriebe in Gliwitz 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 Gliwitz, die Stahlerzeugung in Malapane konzentriert wurde. Als einziges Hüttenwerk in Oberschlesien betreibt Malapane zwei Elektrostahlöfen.

Die politisch und moralisch begründete Rücksichtnahme auf die Belegschaft der Werke dürfte mit die Ursache gewesen sein, daß bei der mit Staatshilfe durchgeföhrten Sanierung und Konzentration der oberschlesischen Eisenindustrie diese Werke nicht in das private Einheitsunternehmen eingebrocht wurden.

Gleichwohl erscheint ihre Vereinigung mit den privaten Werken als ein so zwingendes Gebot wirtschaftlicher Vernunft, 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 Rücksicht auf seine technische Eigenart im Rahmen des privaten Konzerns zu besserer Ausnutzung gelangt als im Rahmen der Preußag.

Finanziell dürften die oberösterreichischen Eisen- und Stahlbetriebe seit Jahren nur Zuflüsse erfordert haben. Die in ihnen vorgenommenen Investitionen waren jedenfalls unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einigermaßen problematisch².

2. Der niedersächsische Steinkohlenbergbau.

Während die rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergwerke des preußischen Staates in der Bergwerksgesellschaft Hibernia und der Bergwerks-AG. Recklinghausen zusammengefaßt sind, verwaltet die Preußag die niedersächsischen Steinkohlenbergwerke Preußens. Die drei Steinkohlenbergwerke Barsinghausen, Obernkirchen und Ibbenbüren bilden mit einigen privaten Werken geringerer Bedeutung das Niedersächsische Steinkohlen syndikat, das unabhängig von dem Rheinisch-Westfälischen Steinkohlen syndikat organisiert ist. Diese Organisationsform der Werke bringt es mit sich, daß sie gegenüber dem rheinisch-westfälischen Bergbau eine Außenreiterstellung einnehmen, die mit mancherlei Vorteilen verbunden ist. Vor allem sind die Werke, die ihren Absatz ausschließlich im Inlande finden, von den erheblichen Umlagelasten befreit, die die Mitglieder des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats zugunsten der Kohlenausfuhr zu tragen haben; gleichzeitig aber ziehen sie Vorteil aus der mit dieser Exportpolitik des großen benachbarten Syndikats eng verbundenen Preispolitik in dem sogenannten „unbestrittenen“ Gebiet, in dem sie vorwiegend ihren Absatz finden. Schließlich liegen sie geographisch für die Belieferung weiter Verbrauchsgebiete frach-

² Zwischen sind beide Betriebe an die Oberösterreichischen Hüttenwerke veräußert worden.

günstiger als die Ruhrzechen. Der Mittellandkanal, der die Wettbewerbsstellung der Ruhrzechen ihnen gegenüber hätte stärken können, ist dank der auf ihm betriebenen Tarifpolitik den niedersächsischen Zechen nicht gefährlich geworden.

Das schwächste der drei Werke ist das Steinkohlenbergwerk Barsinghausen am Deister, an dem die Preußag mit 75 %, der Hannoversche Klosterfonds 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 erfordert laufend Zuschüsse. Man darf aus dem Förderrückgang wohl schließen, daß in nicht allzu ferner Zukunft seine Stilllegung zu erwarten ist.

Die Entscheidung in dieser Hinsicht ist tatsächlich bereits vor Jahren gefallen. Als im Frühjahr 1928 die Verhandlungen zwischen der AG. für Kohleverwertung (jetzt Ruhrgas-AG.) und der Stadt Hannover über die Gasfernversorgung der Stadt betrieben wurden, beabsichtigte die Preußag, die aus Sicherheitsgründen an der Belieferung beteiligt werden sollte, ursprünglich, auf Barsinghausen eine Kokerei zu errichten und von dort aus die neue Gasfernleitung 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 Gaslieferung der Ruhrgas-AG. beteiligt.

Das Gesamtbergamt Obernkirchen G. m. b. H. ist mit einem Gesellschaftskapital von 12 Millionen RM. ausgestattet, von dem 8 Millionen RM. der Preußag und 4 Millionen RM. dem Land Schaumburg-Lippe gehören. Es hat in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Ausbau durchgemacht. Nachdem 1926 die erste Erweiterung der Kokereianlagen vorgenommen worden war, wurde 1928 die Kokereikapazität des Werkes weiter ausgebaut. Auf dieser Grundlage wurde es möglich, für die Gasversorgung Hannovers und einer nahegelegenen Glasfabrik insgesamt rund 35 Millionen cbm Gas jährlich zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig durfte sich auch die Marktlage für den

Koks von Obernkirchen durch den Fortfall des bisher aus dem städtischen Gaswerk Hannover gelieferten Gaskoks verbessert haben.

Die Marktlage des Werkes ist in den letzten Jahren durch den Ausbau der Kokereien entscheidend verändert worden. Es wurden

im Jahre ³	in 1000 t				
	gefördert Kohle	zirka verloft	erzeugt Koks	abgesetzt als Briketts	als Kohle
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 Kohlenabsatzes 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 Betriebsaufbau dürfte ziemlich einzigartig sein. Zahlen über die Wirtschaftlichkeit des Werkes sind meines Wissens nicht bekanntgegeben worden. Anlässlich der Kapitalzusammensetzung der Preußag im Sommer 1930 wurde eine Sonderabschreibung auf Obernkirchen mit 3,4 Millionen RM. 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 Aufwande 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 Brikett herstellung um das Doppelte auf rund 102000 t, so daß fast ein Sechstel der Förderung brikettiert wird.

Insgesamt hat der niedersächsische Steinkohlenbergbau im Rahmen

³ Die Zahlen für die verkoteten Mengen und für den reinen Kohlenabsatz sind roh geschätzt und erheben keinen Anspruch auf Genauigkeit.

der Preußag erhebliche Bedeutung. Es betrugen in Prozent der ober-schlesischen Produktion der Preußag

im Jahre	seine Kohlen- förderung	seine Kohle- erzeugung
1924	rund 37	rund 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 dürfte als mengenmäßig. Wie weit durch etwa eintretende Änderungen in der Absatzorganisation des benachbarten rheinisch-westfälischen Reviers die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe in Frage gestellt werden kann, läßt sich für den Außenstehenden kaum übersehen.

3. Der Metallbergbau der Preußag.

Mit dem gesamten deutschen Erzbergbau leidet die Preußag unter dem Zusammenbruch der Metallpreise. Bei im ganzen steigender Produktion zeigen die Umsätze der Erzbergwerke in den letzten 5 Jahren die folgende Entwicklung:

1926	30	Mill. RM.
1927	25	" "
1928	22	" "
1929	23	" "
1930	21	" "

Unveränderte Produktion vorausgesetzt, würde bei den gegenwärtigen Preisen der Umsatz im Jahre 1931 einen weiteren erheblichen Rückgang 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 Erzförderung zeigt das Jahr 1930 einen Rückgang 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 Friedrichsgrube abbauen. Zur Zeit erfordert der Betrieb, der bis zu dem Preiszusammenbruch Überschüsse erbrachte, Zuschüsse.

Ein anderes, weit älteres Erzbergwerk der Preußag, die Clausthaler Bergwerksanlagen, mußte im letzten Jahre wegen der Erschöpfung der Erzlager stillgelegt werden. Auch der Abbau der aus früheren Jahrhunderten stammenden Erzhalden, deren Verwertung infolge der Fortschritte der Aufbereitungs- und Verhüttungsverfahren wirtschaftlich geworden war, erwies sich im letzten Jahre als nicht weiter durchführbar. Schon 1929 stellte sich die aus den Roherzen gewonnene Zinkblende in den Selbstkosten auf mehr als das Doppelte des erzielbaren Verkaufspreises, so daß der Clausthaler Betrieb 1929 einen Zuschuß von rund 0,8 Millionen RM. erforderte.

Auch die Lautenthaler Betriebsgruppe der Oberharzer Werke der Preußag dürfte auf die Dauer kaum zu halten sein. Die Versuche, in den Schächten abbauwürdige Erze zu finden, sind bisher trotz großen Kostenaufwands ziemlich unergiebig geblieben. Schon 1929 erforderte dieser Betrieb einen Zuschuß von einer halben Million Reichsmark⁴.

Günstiger ist dagegen die Lage im Bezirk der Berginspektion Grund, in dem noch in großem Umfang abbauwürdige Bleierze vorhanden sind. Sie bilden jetzt die Rohstoffbasis der beiden Hüttenbetriebe in Clausthal und Lautenthal, die etwa 10000 t Blei und über 20000 kg Silber jährlich erzeugen. Bei den gegenwärtigen Blei- und Silberpreisen sind jedoch auch diese Betriebe unrentabel. Gleichwohl erscheint es berechtigt, zunächst von einer Stilllegung der Betriebe abzusehen. Denn das Vorkommen gilt als reich, und es dürfte berechtigt sein, abzuwarten, ob die Metallbausse am Weltmarkt in diesem Ausmaße wirklich von Dauer sein wird.

Von der Lage der Oberharzer Metallerzbergwerke und -hütten unterscheidet sich vorteilhaft die der Unterharzer Berg- und Hüttenwerke, an denen die Preußag ausschlaggebend beteiligt ist. Ihr Zentrum bildet die seit rund 1000 Jahren abgebaute Bergwerksproduktion des Rammelsbergs, die auf Grund neuer Aufschlüsse in den Jahren seit der Stabilisierung (in Roherzen gerechnet) um rund 60 % auf über 120000 t im Jahre 1930 gesteigert wurde. Dementsprechend zeigt auch

⁴ Unter dem 25. Juni 1931 wird der Stilllegungsantrag für diesen Betrieb bekannt.

die Produktion der Hütten eine starke Steigerung. Seit 1924 ist die Produktion von Kupfersblei um 70 % auf rund 8000 t gestiegen, die Gold- und Silbererzeugung hat sich verdreifacht. Eine Kupferelektrolyse (Jahresproduktion etwa 2000 t) zeigt steigenden Beschäftigungsgrad. Ebenso bewegen sich Förderung und Verarbeitung von Zinkkonzentraten in aufsteigender Linie. Selbstverständlich hängt jedoch auch die Wirtschaftlichkeit dieses Werkes, dessen bergbauliche Basis auch hochgespannten Anforderungen gerecht wird, entscheidend von der Metallpreisentwicklung ab.

Die Bedeutung der Richeisenmetalle im Rahmen der Preußag ist in den letzten Jahren einem jähnen Wandel unterworfen gewesen. Die Hüttenproduktion der Preußag des Jahres 1930 an Blei und Silber hätte zu den Durchschnittspreisen

des Jahres 1929 einen Wert von rund 12,0 Mill. RM.
" 1930 " " " " 8,8 "
" April 1931 " " " " 6,2 "

gehabt. Diese Zahlenreihe lässt es verständlich erscheinen, daß die Preußag bemüht ist, auch unter Opfern wenigstens die Werke in Grund und im Unterharz durchzuhalten, die, auf günstigem natürlichen Vorkommen beruhend, für den Fall einer Erholung der Metallpreise versprechen, in späteren Jahren wie noch in der jüngsten Vergangenheit nachhaltige Überschüsse abzuwerfen.

Von 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 -willigkeit der deutschen Eisenindustrie abhängig. Die Tatsache, daß es im eigenen Unternehmen keinen aufnahmefähigen Hüttenbetrieb gibt, beeinträchtigt naturgemäß die Absatzmöglichkeiten im Verhältnis zu Erzgruben, die den großen schwarzindustriellen Konzernen angegliedert sind. So kam es schon 1926 zu einer vorübergehenden Stilllegung der Grube. Die mit Hilfe der Erzsubventionen bis 1929 stark gesteigerte Produktion erfuhr 1930 einen neuen Rückschlag, der sich bis in die Gegenwart hinein fortgesetzt hat.

In seiner Gesamtheit stellt der Erzbergbau der Preußag heute eine schwere finanzielle Belastung des Unternehmens dar. Seine Aufrechterhaltung unter Preisbedingungen, wie sie zur Zeit gegeben sind, wäre auf die Dauer nicht möglich.

4. Die Preußag in der Kaliindustrie.

Die Interessennahme des preußischen Staates am Kalibergbau ist ursprünglich aus dem Salzbergbau heraus organisch entstanden, als der Düngerwert der „Abraumsalze“ von Stafffurt erkannt wurde. Später wurden sie planmäßig ausgebaut, um dem Staat im Rahmen der Syndikatspolitik Einfluß zu sichern; die Motive für die kaliindustrielle Betätigung des Staates wurden so denen ähnlich, die zu seiner Beteiligung am rheinisch-westfälischen Kohlenbergbau führten. Nach der Stabilisierung der Währung schwankte die Beteiligung der Preußag am Kali-Syndikat zunächst um 60 Tausendstel. Damit war sie in der Reihe der Kaliinteressenten dem Produktionsumfang nach an die vierte Stelle gerückt (hinter Wintershall, Salzdetfurth und Burbach).

Auf zwei Wegen suchte die Preußag ihre Beteiligung am Kaliabsatz und ihren Einfluß auf das Kali-Syndikat zu stärken. Schon 1922 beschloß die Bergverwaltung, zum Abbau der Bienenburger Fundstätte einen weiteren Schacht (III = Röhrig-Schacht) niederzubringen; Schacht I wurde gemäß den durch die Kaliwirtschaftsgesetzgebung erschlossenen Möglichkeiten stillgelegt. Die Bienenburger Fundstätte wurde hierzu ausgewählt, weil sie besonders hochprozentige Kali-Salze aufwies. Obwohl bekannt war, daß die Schachtanlage, die ursprünglich von privaten Unternehmern niedergebracht war, fehlerhaft 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 Bienenburger Schächte, der die Werksanlagen vernichtete und trotz der theoretisch vorhandenen, aber unwirtschaftlichen Wiederaufbaumöglichkeit zur Preisgabe des Werkes führte. Neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten dürfte bei diesem Entschluß auch die Überlegung mitgewirkt haben, daß durch den Wassereinbruch auch die Salzlager selbst eine erhebliche Beeinträchtigung erfahren haben können. Gemäß der aus ähnlichem Anlaß geschaffenen *Lex Hedwigsburg* wurde der Preußag nur wenig über die Hälfte der

an den Schächten Bienenburg II und III haftenden Quoten abgesprochen. Immerhin gingen acht Tausendstel verloren, mehr als der neue Schacht an Quotenzuwachs eingebbracht hatte.

Der zweite Weg zur Erhöhung ihrer Kaliquote wurde von der Preußag mit der Übernahme der Anhaltischen Salzwerke G. m. b. H. beschritten. Die staatlich anhaltischen Salzwerke waren jahrelang in der unverantwortlichsten Weise geführt worden. Gegenüber einer in sozialpolitischen Rücksichten begründeten Unrentabilität, die eine straffe Konzentration der Betriebe bei entsprechenden Stilllegungen und Entlassungen hinderten, sahen sich die „privatwirtschaftlich“ eingestellten Leiter des Unternehmens veranlaßt, dem Betriebszweck des Unternehmens fremde Werke mehr oder weniger spekulativen Einstiegs unter Benutzung 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 Verzinsung und Tilgung von den Kali- und Salzwerken nicht geleistet werden konnte. In dieser Lage knüpfte man Verhandlungen mit der Preußag an, die — nach monatelanger Erörterung der Vertragsbedingungen und nachdem eine Offerte des Wintershallkonzerns zurückgezogen, eine Offerte der KaliChemie-AG. abgelehnt worden war — im Herbst 1929 zu einem Abschluß führten, durch den die Preußag über die rund 34 Tausendstel Kaliquoten des anhaltischen Staates verfügberechtigt wurde. Der wirtschaftliche Gegenwert, den die Preußag leistete, ist kaum berechenbar, da das Vertragswerk ungemein kompliziert ist. Die von der Preußag voll übernommene Anhaltische 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 Verbindlichkeiten übernimmt die Preußag die Haftung. Der Gegenwert, den die Preußag zu leisten sich verpflichtet hat, läßt sich kaum in einer runden Zahl ausdrücken, zumal er zum Teil die Gestalt eines Umsatzbonus hat. Die in der Öffentlichkeit gelegentlich genannten Schätzungen der Gesamtleistungen der Preußag 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 Kalishindikat unter Berücksichtigung des Quotenverlustes in Bienenburg jetzt auf etwa 90 Tausendstel. Sie reicht mit-

hin aus, um im Kalihyndikat bei Gegensätzen zwischen dem Wintershall-Konzern 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 Steinsalzhyndikat 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 übernommenen Werk Friedrichshall wird programmgemäß eine Produktion konzentriert, die zur Einlösung der dem anhaltischen Staat vertraglich gewährleisteten sozialpolitischen Verpflichtungen der Preußag gegenüber der bisherigen Belegschaft der anhaltischen Werke ausreicht.

Im Rahmen der Preußag fällt den Kalibetrieben eine wichtige Aufgabe als wichtigstem Träger der Rente des Unternehmens zu. Ihr Anteil am Umsatz (einschließlich der Steinsalzwerke) hat sich in den letzten fünf Jahren absolut (in Millionen Reichsmark) und relativ etwa wie folgt entwickelt:

1926	absolut	13 Mill. RM.	relativ	13 %
1927	"	14 "	"	12 "
1928	"	17 "	"	14 "
1929	"	18 "	"	13 "
1930	"	26 "	"	21 "

Dieser Umsatzgröße 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 — Exaktheit dieser Zahl vorzutäuschen — entsprechen. Das würde etwa die Hälfte des von der Preußag für 1930 ausgewiesenen Bruttoüberschusses sein. Der mit steigenden Kosten je Einheit der Erzeugung verbundene Rückgang von Kalierzeugung und -absatz, der zwar schon 1930 begann, aber 1931 weiter fortgeschritten ist, bedeutet also für die Rentabilität der Preußag eine ernste Gefahr.

5. Sonstige Betriebe.

Der staatliche wie der private Salzbergbau ist hervorgegangen aus dem Salinenbetrieb. Das Interesse des Staates an der Salzgewinnung ergab sich aus seinen fiskalisch orientierten monopolistischen Bestrebungen auf dem Gebiete des Salzhandels, denn der unelastische Salzverbrauch wurde frühzeitig als ein geeignetes Besteuerungsobjekt entdeckt. Daher röhrt nicht nur der Kali- und Steinsalzbergbau der Preußag, sondern auch ihr Salinenbesitz. Die Salinenbetriebe der Preußag erzeugen etwa ein Sechstel der deutschen Gesamtproduktion an Siedesalz. Nach der Stilllegung der Saline in Deynhausen werden noch die Salinen in Dürrenberg, Artern und Schönebeck betrieben, deren Umsatz grob überschlägig mit etwa 3 Millionen RM. geschätzt werden kann.

Im Zusammenhang wiederum mit den Salinen steht der Komplex der staatlichen Bäder, von denen die Preußag Deynhausen, Salzmen, Artern und Dürrenberg bewirtschaftet. Deynhausen, das dem Unternehmen nicht unerhebliche Überschüsse abgeworfen hat, steht als besondere G. m. b. H. mit 3,5 Millionen RM. zu Buche.

Unter den übrigen vom Staat übernommenen Betrieben ist die Bernsteingewinnung zu erwähnen. Auf dem Gebiet der Bernsteinerzeugung und des Bernsteinabsatzes besitzt die Preußag ein beinahe vollständiges Monopol. Den alten ostpreußischen 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. H., an der sie ausschlaggebend beteiligt ist, eine besondere Absatzorganisation geschaffen. Seit Jahren erfordert der Betrieb der Bernsteinwerke laufende Zuschüsse von erheblicher Höhe. In erster Linie ist dies eine Folge der Modeentwicklung und der politischen Umwälzungen im nahen und fernen Orient⁵, die dem Bernstein nicht günstig ist und dem Absatz große Hindernisse 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 Erzeugungsdrosselung auf Hemmungen stößt. Der Ausbau der Nebenprodukte-

⁵ Zerstörung des Harems in der Türkei und Beseitigung der Mandarinenherrschaft in China.

gewinnung (Bernsteinöl und Bernsteinäsüre) 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 Nüdersdorfer Kalkwerke, die bis zu der Absatzstörung des letzten Jahres namhaft zu der Rente der Preußag beitrugen.

6. Die Preußag im Erdölgeschäft.

Seit einigen Jahren ist in Deutschland von neuem das Interesse an dem Aufbau einer deutschen Erdölgewinnung erwacht. Entscheidend hierfür sind gewisse geologische Erkenntnisse, Fortschritte in der Bohrtechnik und die Gewinne glücklicher Finder gewesen. Daß zwischen salz- und erdföhlührenden Erdgeschichten eine Affinität besteht, ist seit jeher bekannt; hierauf fußten schon früher die Versuche, in Nordwestdeutschland 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 eruptive Erdölvorkommen in dem Schacht des Kaliwerks Volkenroda.)

Die Verifizierung dieses Zusammenhangs in Deutschland ist freilich lange auf Schwierigkeiten gestoßen, bis man mit Hilfe neuer technischer Erfahrungen, deren Lehrmeister der Druck sich sichtbar erschöpfender Erdölborräte in den großen Erdölländern war, zur Tiefbohrung (900 m und tiefer) überging. Mit Hilfe solcher Bohrungen ist man im letzten Jahr in dem Dreieck, dessen Ecken etwa durch die Ortschaften Wieze, Celle und Peine bezeichnet werden, wiederholt fündig geworden.

Unter den erfolgreichen Bohrunternehmern in diesem Gebiet befand sich auch die — inzwischen in Schwierigkeiten geratene — Anton Rathy AG., das Unternehmen eines erfahrenen Bohrtechnikers, mit dem die Preußag in früheren Jahren mit ihrer Bohrverwaltung Schönebeck in engerer Verbindung gestanden hatte. Diese fand infolge des Abteufverbots für Kalischächte und des Barniederliegens des Kohlenbergbaus in Deutschland kaum noch ausreichende Beschäftigung und nahm daher in den Jahren 1925—1927 gemeinsam mit Rathy Bohrversuche in dem vorerwähnten Gebiet vor, ohne daß sie von nennenswertem Erfolge begleitet waren. Die Beteiligung der Preußag an der Rathy AG. wurde daher an die Gräflich Schaffgottscche Verwaltung abgestoßen, und die Bohrverwaltung verlegte ihre Tätigkeit teilweise nach Ru-

mänen, wo sich die Preußag ohne wirtschaftlichen Erfolg an einem kleineren Erdölunternehmen beteiligte.

Nachdem die Rathy-AG. fündig geworden war, nahm sie die Verbindung mit der Preußag wieder auf und verkaufte ihr für rund 7,5 Millionen RM. Erdölgerütsame nördlich von Olheim mit vier fündigten Bohrungen und zwei nicht abgeschlossenen Bohrungen nebst einer Ölleitung und einer Tankanlage. Die Tagesproduktion der fünfigen Bohrungen stellte sich im Mai 1931 auf etwa 100 t Rohöl, mußte freilich gedrosselt werden, weil infolge der plötzlichen Steigerung der deutschen Erdölproduktion von 100000 t 1929 auf 170000 t 1930 der Rohölabsatz auf Schwierigkeiten stieß. Während die kleinen Erdölraffinerien des Binnenlandes überwiegend von anderen Erzeugern belegt sind, setzt die Preußag ihre Erzeugung hauptsächlich an große Raffinerien an der Nordseeküste und die J. G. Farbenindustrie-AG. ab.

Von vornherein sah daher die Preußag die Errichtung einer Erdölraffinerie ins Auge, um selbst an den Benzinmarkt herantreten zu können. Da jedoch ihre eigene Produktion vorläufig zur Beschäftigung einer Raffinerie nicht ausreichte, suchte und fand sie in der Gewerkschaft Elverath, an der die Wintershall-AG. Interesse genommen hat, einen Partner, mit dem gemeinsam jetzt in Misburg eine Raffinerie für die Verarbeitung von etwa 6000 t Rohöl monatlich mit einem Ausbringen von monatlich circa 3000 t Benzin errichtet werden soll. Das Absatzproblem für das anfallende Benzin ist zunächst dadurch gelöst, daß man sich die Post als Abnehmer gesichert hat. Auch hofft man, im Laufe der Zeit weitere öffentliche Verwaltungen 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 entricht hat. Vielmehr hat der preußische Staat durch seine Bürgschaft für den Kredit, dessen Aufnahme für die Zahlung des Kaufpreises an die Rathy-AG. erforderlich wurde, das finanzielle Risiko wenigstens teilweise übernommen.

Sollten die optimistischen Erwartungen hinsichtlich der Zukunft der deutschen Erdölproduktion in Erfüllung gehen, so wird die Preußag, will sie in deren Rahmen Einfluß gewinnen, erhebliche weitere Investitionen vornehmen müssen, deren Finanzierung aus eigenen Mitteln

kaum möglich sein dürfte. Auf die Dauer wird auch das Absatzproblem dann nicht mit Hilfe von Monopolieferungsverträgen mit öffentlichen Verwaltungen 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 Investitionsprogramms 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 zunächst als Darlehen verbucht und erst 1929 auf Kapitalkonto berechnet wurden. In diesem Jahre trat eine bedeutsame Veränderung in der Finanzierung des Unternehmens insofern ein, als der Staat seinen Aktienbesitz in die Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks-AG. (Beba) einbrachte, die heute die Holding-Gesellschaft für alle Industrieunternehmungen des preußischen Staates ist.

Im Sommer 1930 wurde im Anschluß an die Katastrophe von Bienenburg das Aktienkapital der Preußag um 30 Millionen RM. herabgesetzt. Es beträgt jetzt also 110 Millionen RM., von denen 91 Millionen RM. eingezahlt sind. Durch diese Kapitalherabsetzung erfuhr das an sich ungünstige Verhältnis von Kapital und Umsatz eine nicht unwesentliche Verbesserung. Die Umfänge betrugen:

1926	101	Mill.	RM.
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 Umsatzentwicklung (S. 22 des Jahresberichts der Preußag für 1930) berichtet.

Die Rente des Unternehmens wurde bis 1930 durch zwei Faktoren stark beeinträchtigt. Unlänglich der Sanierung des Jahres 1930 wurde die Preußag von der Belastung mit Pensionen für ausgeschiedene preußische Staatsbeamte befreit, die schon vor der Übernahme der Staatswerke durch die Preußag aus dem Staatsdienst ausgeschieden waren.

Insgesamt handelt es sich dabei um eine Jahreslast von rund 2,8 Millionen RM., die die Preußag bis 1929 und 1930 noch zur Hälfte aufgebracht hat.

Dann aber ist das Unternehmen mit den hohen Verlusten belastet, die die Zuschußbetriebe verursachen. Für die letzten drei Jahre hat die Preußag die Höhe der Zuschüsse an die Verlustbetriebe bekanntgegeben; sie betrugen:

1928 (ohne Abschreibungen)	4,7	Mill. RM.
1929 (")	4,1	" "
1929 (mit ")	6,3	" "
1930 (")	5,0	" "

Zusammen mit den betriebsfremden Pensionslasten wurden zur Verlustdeckung und zur Auschüttung Überschüsse aus den Gewinnbetrieben

Jahr	In Millionen RM.		
	benötigt (zirka)	ausgeschüttet	zusammen
1928	9,7	4	13,7
1929	9,1	5,5	14,6
1930	6,4	4,24	10,64

Der Nettouberschuss 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 Kohlen- und Kalikonjunktur sowie der weitere Rückgang der Metallpreise gegenüber.

Die schon 1930 übersehbare Verschlechterung des Ertragsbildes dürfte für die Sanierung der Preußag ausschlaggebende Bedeutung gehabt haben. Denn so schmerzlich der Verlust von Bienenburg auch war, einen Kapitalschnitt von dem Ausmaße von 30 Millionen RM. hätte er nicht begründen können. Die Unterteilung der Abschreibung auf die Vermögenswerte lässt dies deutlich erkennen. 25,6 Millionen RM. Abschreibungen auf Anlagewerte hätten mutmaßlich ausgereicht, nicht nur den Bienenburger Verlust, sondern alle Kaliwerke der Preußag abzuschreiben. Eigentliches Motiv dürfte der Wunsch gewesen sein, die Kapitalwerte den verschlechterten Ertragsmöglichkeiten anzupassen.

Das ist in dem Ausmaße gelungen, daß 4 Millionen RM. fester Lasten (eine 4 %ige Dividende vorausgesetzt) eingespart wurden.

Gleichwohl dürfte die Preußag-Verwaltung noch zu weiteren Einschränkungsmaßnahmen greifen müssen. Die Ausführungen über Barasinghausen, Gleiwitz und Malapane und Lautenthal lassen einige Anzaptpunkte dieser Einschränkungspolitik erkennen.

Die Abschreibungspolitik der Preußag trägt keinen gleichmäßigen Charakter. Ohne Berücksichtigung der einmaligen Abschreibungen des Jahres 1930 wurden sichtbar abgeschrieben:

1926	7,7	Mill. RM.
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 Kohlen- und Kalibergbau bei Selbstkostenerörterungen mit amtlichen Stellen postulierten Sätzen 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 Millionen RM. einmaliger Abschreibungen seit 1924) verhältnismäßig niedrig sind, glaubt die Verwaltung offenbar, hinter diesen Sätzen zurückbleiben zu können.

Neben normalen Lieferantenschulden weist die Bilanz der Preußag an Verbindlichkeiten aus rund 19 Millionen RM. Kredite, die zu gelegener Zeit auf Kapitalkonto verrechnet werden sollen, eine Beteiligung von rund 5 Millionen RM. an einem durch das Kaliföndikat vermittelten Auslandskredit, 3,75 Millionen RM. fest zugesagten Kredit der Seehandlung für die Erdölbestitionen (inzwischen auf 8 Millionen RM. erhöht) und weitere rund 1 Million RM. diverse Schulden. Daneben bestehen Verpflichtungen bei Banken in Höhe von 7,65 Millionen RM., die man 1931 zurückzahlen zu können hofft und denen rund 5,75 Millionen RM. flüssige Mittel per 31. Dezember 1930 gegenüberstanden. Die Liquidität des Unternehmens kann also als günstig bezeichnet werden.

8. Schlüßbemerkung.

Im ganzen ist die Preußenag nicht gerade vom Glück verfolgt worden. Neben dem Bienenburger Unglücksfall hat sie insbesondere sehr schwer unter dem Zusammenbruch der Metallpreise leiden müssen. Als privates Unternehmen hätte sie wahrscheinlich eine Subvention für die Aufrechterhaltung der durch die Metallbaisse geschwächten Betriebe erhalten. Obendrein hat sie der Staat mit Betrieben belastet, die alljährlich 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 stabilisiert 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 ober-schlesischen Eisenbetriebe. Bedenklicher erscheint es, wenn offenbar Barsinghausen 1928 nur mit Rücksicht auf die Wahlen dem Schicksal der Stilllegung entging. Freilich soll der Betrieb heute wieder mit — wenngleich nicht erheblichen — Betriebsüberschüssen laufen.

Für das zweite ist die Aufrechterhaltung von Bernsteingewinnung, -verarbeitung und -handel kennzeichnend. Wahrscheinlich wäre es möglich den Betrieb hier vorübergehend einzustellen, ohne daß so schwerwiegende Schäden wie etwa bei der Stilllegung bergbaulicher Betriebe zu befürchten wären. Sowohl mit Rücksicht auf die Wirtschaftslage Ostpreußens wie im Hinblick auf den einzigartigen Charakter dieser Produktion wird jedoch der unwirtschaftliche Betrieb aufrechterhalten.

Die beiden Fälle (Eisen und Bernstein) liegen ziemlich einzigartig. Gleichwohl reichen sie aus, um die grundsätzliche Problematik staatlicher 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 ästhetische) treten zu den wirtschaftlichen hinzu.

Die Berechtigung solcher Argumente abzuwägen, geht bereits über den Rahmen einer Darstellung dieser Art hinaus und würde vor allem eine Einzelkenntnis der in Frage kommenden Betriebe erfordern, die nur aus interner Kenntnis heraus zu gewinnen wäre; denn wieviel 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 müssen, all dies könnte nur aus der Kenntnis der Details heraus beantwortet werden. An dieser Stelle sei nur soviel betont, daß grundsätzlich der Staatsbetrieb die geeignete Form sein dürfte, in der Ziele dieser Art mit wirtschaftlichen Unternehmungen verfolgt werden können; denn bei jedem privaten Betrieb würden zwangsläufig derartige Gesichtspunkte nur unter der Voraussetzung der Förderung mit öffentlichen Mitteln, der Subvention, Berücksichtigung finden können, ohne daß zu erwarten wäre, daß etwa bei dem Entfall der Voraussetzungen für die staatliche Hilfeleistung automatisch auch dem öffentlichen Aufwand ein Ende gesetzt wäre.
