

THEO THIEMEYER

## Gewerkschaften und öffentliche Wirtschaft

### I

Neuere Veröffentlichungen über Fragen der Gemeinwirtschaft, vor allem der öffentlichen Wirtschaft, haben vielfach einen so geringen Anschluß an den gegenwärtigen Stand wirtschaftswissenschaftlicher Forschung und vor allem der Theorie gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, daß eine Rückbesinnung auf die Ausgangspunkte dieser Theorie angebracht zu sein scheint. Dabei wird man mit mancher Vorstellung jener jüngeren Generation von Betriebswirten brechen müssen, die der Faszination der vorherrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Modellanalyse erlegen sind, die sich — zumindest in den einschlägigen Lehrbüchern — auf die Behandlung des erwerbswirtschaftlichen Unternehmens beschränkt. Die Fruchtbarkeit dieser modelltheoretischen Untersuchungen steht hier außer Frage. Die Beschränkung der Analyse auf das erwerbswirtschaftliche Unternehmen suggeriert jedoch die Fehlmeinung, als handele es sich bei dem erwerbswirtschaftlichen Unternehmen um das Unternehmen „an sich“. Dabei scheint die Wissenschaftlichkeit dieser Methode zusätzlich dadurch gewährleistet zu sein, daß man sich auf das Operieren mit quantifizierbaren (meßbaren, zählbaren) Größen beschränkt.

Zweifelsohne beruht das Faszinierende dieser Theorie darauf, daß sie von allen historischen und gesellschaftlichen Bedingtheiten betrieblicher Tätigkeit abstrahiert und der Konstruktion eines „rein betriebswirtschaftlichen Standpunktes“ Vorschub leistet<sup>1</sup>).

1) Vgl. über die Zusammenhänge zwischen ökonomischer Theorie und sozialer Umgebung u. a. *Hans Albert: Nationalökonomie als Soziologie. Zur sozialwissenschaftlichen Integrationsproblematik* in: *Kyklos* Vol. XIII 1960, S. 1 ff.

Vor allen Dingen kommt das vorgeblich Unpolitische einer solchen Theorie, die — scheinbar — unabhängig von allen politischen Erwägungen Empfehlungen, Warnungen und Grundsätze „rein wirtschaftlichen“, „rein rationalen“, objektiv richtigen Verhaltens entwickeln kann, der selbst in politischen Gremien grassierenden Tendenz zur Flucht aus einem bewußt politischen in ein vermeintlich „rein zweckmäßiges“ Handeln entgegen. Die Beschränkung der wirtschaftswissenschaftlichen Modellanalyse auf das erwerbswirtschaftliche Unternehmen hat zwar manche historischen und gesellschaftlichen Gründe. Immerhin weisen aber alle diese Lehrbücher darauf hin, daß auch andere Unternehmensziele als das Ziel der Gewinnmaximierung nicht nur denkbar, sondern auch in der Realität gegeben sind. Offenbar gilt es in einer Zeit, die auf allen Gebieten selbst um den Preis der Selbstaufgabe bereit ist, eine „gemeinsame Basis“ zu finden, als besonders fortschrittlich, diese Vorbehalte und Einschränkungen nicht zur Kenntnis zu nehmen.

Es kann dabei nicht überraschen, daß schließlich die Gewinnerzielung als das dem „Wesen“ des Unternehmens entsprechende, „rein wirtschaftliche“ Ziel erscheint und daß das Ziel einer optimalen Bedarfsdeckung unter gesamtwirtschaftlichen, sozialpolitischen, besiedlungspolitischen oder standortpolitischen Gesichtspunkten als eine gemeinwirtschaftliche Last betrachtet wird, die dem „Wesen des Unternehmens“ eigentlich widerspricht. „Gemeinwirtschaftlich“ steht damit im Gegensatz zu „rein wirtschaftlich“. Letztlich wird damit gewollt oder ungewollt die Meinung suggeriert, als handele es sich bei gemeinwirtschaftlicher Betriebsführung um „unwirtschaftliche“, „nicht rationale“, man sagt: politische Betriebsführung. So schreibt z. B. *Werner Mikkelsen* in dem von der Gewerkschaft ÖTV 1960 herausgegebenen „Handbuch der öffentlichen Wirtschaft“ im Hinblick auf ein öffentliches Unternehmen (die Bundesbahn): „Das Eigeninteresse einer Unternehmung liegt nämlich in der Gewinnerzielung, nicht aber in der uneigennütigen Bedarfsdeckung der Nachfrager“<sup>2)</sup>.

Man muß sich bei realistischer Betrachtung der Unternehmen fragen, inwieweit es im Eigeninteresse einer Unternehmung liegen kann, Gewinne zu erzielen, wenn das Unternehmen ausdrücklich zu dem Zweck gegründet worden ist, unter bewußtem Verzicht auf Gewinn vorhandenen Bedarf optimal zu decken. Die Geschichte der Konsum- und Wohnungsgenossenschaften ist völlig unverständlich, wenn man einen Widerspruch zwischen bedarfswirtschaftlichem Disponieren und Eigeninteresse dieser Unternehmen konstruieren will. Das Eigeninteresse dieser Unternehmen erschöpft sich primär in der Bedarfsdeckung, Gewinn ist Abfallprodukt (*Duttweiler*). Gewinnerzielung kann dem in Gründungsurkunde oder Satzung festgelegten „institutionellen Sinn“ (*G. Yelsser*) widersprechen. „Der institutionelle Sinn dieser Unternehmen“, schreibt Weisser, „schließt ja gerade das Streben nach Gewinnmaximierung aus. Bei ihnen ist also hoher Gewinn, bezogen auf das Hauptmerkmal ihres institutionellen Sinnes, ein Zeichen des Mißerfolges“<sup>3)</sup>.

Das gleiche gilt für öffentliche Unternehmen, die von der öffentlichen Hand entweder gegründet oder aber aus Privathand übernommen wurden, weil es eben nicht im Eigeninteresse des privatwirtschaftlichen Unternehmens liegt, im „öffentlichen Interesse“ tätig zu sein, d. h. nicht Gewinnmaximierung, sondern bestimmte kulturpolitische, sozialpolitische, besiedlungspolitische, konjunkturpolitische Effekte zu erzielen. Das „Eigeninteresse“ dieser Unternehmen liegt darin, ihren speziellen Aufgaben gerecht zu werden. Das fiskalistische öffentliche Unternehmen, das Überschüsse zugunsten des öffentlichen Haushalts erwirtschaften will, bleibt Ausnahme.

2) *Werner Mikkelsen*, Der Personenverkehr der Bundesbahn, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, 1. Band, Stuttgart 1960.

3) Gerhard Weisser, Art. Wirtschaft, in: Handbuch der Soziologie, herausgegeben von W. Ziegenfuß, Stuttgart 1956, S. 994.

## GEWERKSCHAFTEN UND ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT

Daher läßt sich auch der Erfolg dieser Unternehmen nicht am Gewinn messen. Der Gewinn ist entweder ein unbrauchbarer Maßstab oder ein Maßstab neben anderen, jedenfalls aber nicht der entscheidende<sup>4)</sup>. Es gibt nicht „das“ Eigeninteresse des Unternehmens schlechthin. Es gibt auch nicht „das“ Unternehmen, sondern nur eine Vielzahl von Unternehmen, wobei sich gerade die gemeinwirtschaftlichen (öffentlichen und genossenschaftlichen) durch die Mannigfaltigkeit ihrer Ziele auszeichnen. Letztlich: Unternehmen ist nicht gleich Unternehmen. Gewinnerzielung entspricht dem Eigeninteresse des privatwirtschaftlich-kapitalistischen Betriebs, nicht aber dem Eigeninteresse „der“ Wirtschaft. Letztlich ist auch die These, daß das Gewinnstreben dem Eigeninteresse „des“ Unternehmens entspräche, in ihrer scheinbaren „Objektivität“ nichts als verhüllte Ideologie, die um so gefährlicher ist, als sie unter dem Deckmantel des „rein rationalen“, „rein wirtschaftlichen“ und somit scheinbar unpolitischen Arguments auftritt. Daß das „rein wirtschaftliche“ Modelldenken, das nur im Heuristischen seine Rechtfertigung findet, in der Unanfechtbarkeit seines inhaltsleeren Formalismus auch das Denken der jüngeren Gemeinwirtschaftler gefangenimmt, ist nur ein Beweis für die Wirksamkeit des ideologischen Überbaus.

Die Frage für oder gegen Gemeinwirtschaft ist für die betriebswirtschaftliche Forschung, soweit sie explikativ ist, d. h. soweit sie sich auf die Analyse der Realität beschränkt ohne Empfehlungen und Warnungen erteilen zu wollen, zunächst gleichgültig. Es gibt gemeinwirtschaftliche Unternehmen in der Marktwirtschaft, ja die Marktwirtschaft ist in ihrer Funktionsfähigkeit — wie *Hans Bayer* nachwies — vom Vorhandensein dieser Gemeinwirtschaft abhängig<sup>5)</sup>. Damit werden sie zum Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung, unabhängig davon, ob solche Unternehmen, die auf Gewinn-maximierung verzichten, nach Ansicht mancher Leute „irgendwie ein Fremdkörper“, d. h. mit dem marktwirtschaftlichen System vereinbar sind oder nicht.

## II

Der Kampf um die Gemeinwirtschaft wird in Deutschland heute noch mit den Argumenten der 20er Jahre fortgeführt. Die neoliberale Position wurde 1930 von *Wilhelm Röpke* eingehend dargelegt<sup>6)</sup>. Die dogmatisch-liberale Feindschaft gegen die Gemeinwirtschaft hat, wie die neusten Ereignisse beweisen, noch nichts von ihrer ursprünglichen Aggressivität eingebüßt. Die sozialistische Seite zeigte sich seit Kriegsende an der wissenschaftlichen Klärung der Fragen der Gemeinwirtschaft nicht dringend interessiert. Im Gegenteil. Mit dem Einzug der im „rein wirtschaftlichen“ Modelldenken befangenen jüngeren Wirtschaftswissenschaftler in jene Institute, die traditionell an den Fragen der Gemeinwirtschaft interessiert sind, mußte die gemeinwirtschaftliche Position geschwächt werden.

Die Haltung der Sozialisten gegenüber den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen war von Anfang an starken Schwankungen unterworfen. Das Verhältnis zu den Konsumgenossenschaften war in den ersten Jahrzehnten nicht zuletzt unter dem Einfluß *Lassalles* äußerst zurückhaltend. In der Tat mußten nach *Lassalle* die Konsumvereine der Arbeiter in Hinsicht auf deren Lebenslage völlig zwecklos sein: Zwar ließen sich durch gemeinsamen Einkauf Vorteile erzielen, der durchschnittliche Arbeitslohn konnte aber nach Auffassung *Lassalles* infolge der Wirksamkeit des „ehernen Lohngesetzes“ niemals steigen. Erst in den 90er Jahren nahm das Interesse der Arbeiter an der konsum-

4) Vgl. dazu: *Theo Thieme*, Erkenntniswert und Grenzen der klassischen Erfolgsermittlungsmethoden, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, September 1959, S. 550 ff.

5) *Hans Bayer*, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand — Drei Ziele der Gemeinwirtschaft, in: Annalen der Gemeinwirtschaft 29. Jg., Heft 4, Oktober—Dezember 1960, S. 439 ff. Ebenso *Hans Ritschi*, Versorgungsdienste und Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, 35. Jg., Heft 5, Mai 1955, S. 267 ff. Ebenso *Julius Brecht* in: Annalen der Gemeinwirtschaft Heft 3/4 1961.

6) *Wilhelm Röpke*, Art. Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Ergänzungsband.

genossenschaftlichen Bewegung zu, wozu auch die Zulassung der beschränkten Haftpflicht im zweiten Genossenschaftsgesetz von 1898 beigetragen haben mag<sup>7)</sup>. Das Genossenschaftswesen wurde zu einer der „drei Säulen“ des Sozialismus. Zum Teil wurde die zunehmend genossenschaftliche Organisation der Gesellschaftswirtschaft überhaupt als der Weg zur Überwindung kapitalistischer Macht und zu einer die gesamte Wirtschaft umfassenden Wirtschaftsdemokratie und damit zum Sozialismus begriffen, ein Gedanke, der heute noch im französischen Sprachraum lebendig und politisch von Gewicht ist. Vor allem in *Paul Lamberts* „Doctrin cooperative“ hat die große französische Tradition von *Charles Gide* und *Bernhard Lavergne* ihre Fortsetzung und erneute theoretische Begründung in der Gegenwart gefunden<sup>8)</sup>.

Auch den öffentlichen Betrieben stand der Sozialismus bis in die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts hinein ablehnend gegenüber. Noch auf dem Parteitag 1892 in Berlin wurde eine von *Liebknecht* und *Vollmer* entworfene Resolution angenommen, in der es hieß: „Die Sozialdemokratie hat mit dem sogenannten Staatssozialismus nichts gemein. Der sogenannte Staatssozialismus, insoweit er auf die Verstaatlichung zu fiskalischen Zwecken hinzielt, will den Staat an die Stelle des Privatkapitalismus setzen und ihm die Macht geben, dem arbeitenden Volk das Doppeljoch der ökonomischen Ausbeutung und der politischen Sklaverei aufzuerlegen“<sup>9)</sup>. Auf dem Parteitag von 1904 dagegen erkannte man durchaus die gemeinwirtschaftlichen Funktionen der kommunalen Unternehmen, wandte sich aber ausdrücklich gegen deren Mißbrauch zu fiskalischen Zwecken. Es kann jedoch nicht abgeleugnet werden, daß die kommunalen Unternehmen bereits damals in beachtlichem Maße gemeinwirtschaftlichen — vor allem auch sozialpolitischen — Zielen dienten, wie ja überhaupt die Kommunalisierungswelle zum großen Teil aus dem Versagen der privatwirtschaftlichen Unternehmen erklärt werden kann, wie die vom „Verein für Socialpolitik“ im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts durchgeführte Enquete erkennen läßt. Es wäre jedoch unrealistisch anzunehmen, daß dabei nicht auch fiskalische Gesichtspunkte eine Rolle gespielt hätten. Die Überschüsse der preußischen Eisenbahnen deckten am Ende des 19. Jahrhunderts bis zu einem Drittel des gesamten Finanzbedarfs<sup>10)</sup>.

Ein großer Teil der sozialistischen Bewegung vermochte daher in den öffentlichen Betrieben vor dem ersten Weltkrieg nur eine „andere Form der Mehrwerterzeugung“ zu sehen, zumal man auch von „Gemeinwirtschaftlichkeit“ insofern nicht sprechen zu können glaubte, als es durch das Dreiklassenwahlrecht dem Privatkapitalismus möglich war, „die öffentlichen Betriebe allein zu beherrschen und seinen kapitalistischen Zwecken dienstbar zu machen“<sup>11)</sup>. Mit der Demokratisierung zumindest des Wahlrechts konnten diese Vorbehalte nach Auffassung des überwiegenden Teils der Sozialisten fortfallen. In der Weimarer Zeit wurde die öffentliche Wirtschaft besonders von sozialistischer Seite verteidigt. „Der Unterschied ist...“, heißt es in dem 1930 vom „Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs“ herausgegebenen „Handbuch der öffentlichen Wirtschaft“, „daß ... in der öffentlichen Unternehmung über den Ertrag der Mehrarbeit, mag er zur Ausdehnung des Produktionsapparates oder zur Deckung allgemeiner gesellschaftlicher Bedürfnisse verwendet werden, die öffentliche Körperschaft verfügt, d. h. bei demokratischem Aufbau des Gemeinwesens die Gesamtheit der Bürger, an deren Willensbildung auch der in dem öffentlichen Betrieb Arbeitende zu seinem Teil beteiligt ist. Dem wesentlichen wirtschaftlichen Inhalt nach ist also das Kapitalverhältnis der Ausbeutung der Arbeitskraft einer Klasse durch eine andere Klasse, die Besitzer der Produktionsmittel,

7) *Otto Lindecke*, Das Genossenschaftswesen in Deutschland, Leipzig 1908, S. 47 und 50.

8) *Paul Lambert*, La Doctrin Cooperative, Brüssel und Paris 1959.

9) Zitiert nach „Handbuch \_ der öffentlichen Wirtschaft“, herausgegeben vom Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs, Berlin 1930, S. 641. Im folgenden zitiert als „Handbuch 1930“.

10) *Willi Albers*, Art. Erwerbseinkünfte, öffentliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, S. 345.

11) Handbuch 1930, S. 640.

## GEWERKSCHAFTEN UND ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT

bei der Wirtschaft der öffentlichen Hand aufgehoben ...<sup>12)</sup>. Öffentliche Wirtschaft sei zwar noch nicht sozialistische Wirtschaft, aber sie zeige doch „Möglichkeiten gemeinwirtschaftlichen Handelns schon unter dem kapitalistischen Wirtschaftssystem“<sup>13)</sup>.

Öffentliche Wirtschaft war danach nur Zwischenspiel und Durchgang, Übergangsphase zu einem Sozialismus, der nur als „Planwirtschaft unter Vergesellschaftung der Produktionsmittel“ begriffen werden konnte. Auch unter sozialistischem Aspekt erschien das öffentliche Unternehmen als „Fremdkörper“ in einer kapitalistischen Umgebung, der sich aber immer mehr ausdehnen und schließlich zur „herrschenden Erscheinung“ werden sollte<sup>14)</sup>. In der Fremdkörper-Theorie war man sich damals mit dem gegnerischen Liberalismus einig. Nachdem nun ein großer Teil der sozialistischen Bewegung nach dem zweiten Weltkrieg auf die Verwirklichung eines planwirtschaftlichen Systems glaubte verzichten zu müssen (ob zu Recht oder Unrecht muß hier nicht erörtert werden), nachdem vor allem die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, sowohl die öffentlichen als auch die genossenschaftlichen gar nicht mehr als „Fremdkörper“, sondern als wesentlicher Bestandteil, ja als Voraussetzung des marktwirtschaftlichen Systems begriffen wurden, konnte sich die gemeinwirtschaftliche Theorie nicht oder nur noch bedingt auf die Argumente der 20er Jahre stützen.

„Mit der Anerkennung des marktwirtschaftlichen Systems“, schreibt *Wolfgang Zetzschke*, „ändert sich das Verhältnis der SPD zur öffentlichen Wirtschaft: sie wird von einem Mittel zur Erringung des Sozialismus zu einem Mittel der Wirtschaftspolitik“<sup>16)</sup>. Eigenartigerweise war aber das Interesse an einer Theorie der öffentlichen Wirtschaft als eines Instrumentes gemeinwirtschaftlicher Politik äußerst gering, wie überhaupt — wie Zetzschke mit Recht bemerkt — „der revolutionäre Elan, mit dem die SPD früher die Erweiterung des Bereiches der öffentlichen Wirtschaft forderte“, völlig fehlte. Bei den Gewerkschaften hat es bis in die neueste Zeit nicht an heftigen Kampfesrufen für die öffentliche Wirtschaft gefehlt. Zu einer Fortentwicklung der gemeinwirtschaftlichen Theorie ist es aber bis heute nicht gekommen, ja noch nicht einmal zu einer Wiederaufnahme früherer Ideen, vor allem *Naphtalis*.

### III

In dem ersten Teil („Grundsatzprobleme“) des ersten Bandes des von der Gewerkschaft ÖTV vorgelegten „Handbuchs der öffentlichen Wirtschaft“ scheint sich nun eine völlig neue Entwicklung anzubahnen. Die Frage der Trägerschaft, d. h. ob ein Unternehmen von der öffentlichen Hand oder von privatwirtschaftlichen Kräften getragen wird, tritt in den Hintergrund. Die Bearbeiter des Handbuchs sind der Auffassung, „daß eine moderne Konzeption der öffentlichen Wirtschaft hinausgreifen muß über die älteren Auffassungen, die zu einer Identifizierung von öffentlicher Wirtschaft und öffentlichem Eigentum neigten“<sup>16)</sup>. Während noch das alte Handbuch von 1930 unter „Öffentlicher Wirtschaft“ die Unternehmen der öffentlichen Hand verstand, scheint nunmehr die öffentliche Trägerschaft an Bedeutung zu verlieren, und es wird auf die „öffentliche Versorgungsfunktion“<sup>17)</sup> abgestellt. Indem man auf die Deckung des öffentlichen Bedarfs als das entscheidende Kriterium abstellt, meint *Kühne*, „wird die Einbeziehung aller Unternehmen — unabhängig vom Eigentumsstatut — in den Begriff der öffentlichen Wirtschaft akut, soweit diese öffentliche Versorgungsfunktion erfüllen, damit aber auch logischerweise für ein regulierendes Eingreifen öffentlicher Instanzen

12) Handbuch 1930, S. 7/8.

13) Handbuch 1930, S. VIII.

ii) Handbuch 1930, S. 11.

15) *Wolfgang Zetzschke*, Parteien und öffentliche Wirtschaft in der Bundesrepublik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Oktober 1956, S. 579.

16) Handbuch 1960, S. 13.

17) Handbuch 1960, S. 21.

prädestiniert erscheinen“. Er ist der Auffassung, daß, wenn „man für die Zuerkennung des Begriffes der öffentlichen Wirtschaft auf das mehr formelle Kriterium des öffentlichen Eigentums“ abstellt, man „sich die Aufgabe zu leicht macht“<sup>18)</sup>.

Das gerade war der Vorzug der traditionellen Verwendungsweise des Wortes „öffentliche Wirtschaft“, daß sie eine eindeutige Abgrenzung in öffentliche und nicht-öffentliche Unternehmen erlaubte, während Kühne nur ein Einteilungskriterium bietet, das sich bei näherem Hinsehen als vage und uferlos erweist: Was als „öffentliche Versorgungsfunktion“ zu gelten hat, bleibt unbestimmt. Letztlich erfüllen alle Unternehmen eine „Versorgungsfunktion“, auch wenn diese nur mittelbar als ein „Abfallprodukt“ der Gewinnerzielungsabsicht anfällt. Immerhin könnte man auf die „öffentliche Bindung“<sup>19)</sup> abstellen, d. h. den Grad der Einschränkung der freien Unternehmerdisposition bestimmter Wirtschaftszweige durch besondere Gesetze usw. Ob man aber z. B. Apotheken, die sowohl einer intensiven Sondergesetzgebung unterliegen und zweifelsohne auch eine „öffentliche Versorgungsfunktion“ erfüllen, zur öffentlichen Wirtschaft zählen soll, scheint zumindest zweifelhaft. Das gleiche könnte für Molkereien, Bäckereien, Metzgereien wie überhaupt für alle Unternehmen gelten, die der Deckung des elementaren Lebensbedarfes dienen. Sie unterliegen alle besonderen Vorschriften. Man wird daher entgegen der Kritik Kühnes *Horst Heidermann* recht geben müssen, wenn er meint, daß jede unklare, nicht eindeutige Abgrenzung des Wortes „öffentliche Wirtschaft“ zu „peinlichen Verwechslungen“ Anlaß geben kann<sup>20)</sup>.

Schließlich ist jedoch die Frage der Terminologie nicht eine Frage des Richtig oder Falsch — wie man was nennt, ist schließlich jedermanns eigene Sache, wenn er nur verständlich bleibt —, sondern eine Frage der Fruchtbarkeit. Wie wenig fruchtbar der Begriff „öffentliche Wirtschaft“ des neuen Handbuches von 1960 ist, läßt der erste Band, der überwiegend den Fragen der Verkehrswirtschaft gewidmet ist, bereits erkennen: Es tritt als — wenn auch qualitativ hochstehendes — Handbuch der Verkehrswirtschaft neben ähnliche Handbücher, ohne in irgendeiner Richtung eine bestimmte Konzeption erkennen zu lassen. *Kurt Hirche* stellt in seiner Stellungnahme mit Überraschung fest, daß „sogar Mitarbeiter herangezogen wurden, die nicht unbedingt als Förderer der öffentlichen Wirtschaft anzusehen sind“<sup>21)</sup>. (Daß Kurt Hirche in seiner Stellungnahme das Wort „öffentliche Wirtschaft“ ganz selbstverständlich im traditionellen Sinne verwendet — wir bekennen uns gern zu seiner „Altmodischkeit“ —, sei nur am Rande vermerkt.) Daß alle Seiten zu Wort kommen, muß im Sinne des Handbuchs kein Nachteil sein, da man alle „einseitigen Interessensgesichtspunkte, wie sie anderwärts üblich sind“, vermeiden will, obgleich es „in der Natur der Sache“ liegt, daß man gleichzeitig anstrebt, „richtunggebende Koordinierungsgedanken herauszuschälen, die für die Mitarbeiter wie auch für die Mitglieder neue Wege in Gegenwart und Zukunft zu erschließen geeignet sind“<sup>22)</sup>.

Diese „richtungweisenden Koordinierungsgedanken“ beziehen sich aber offensichtlich nur auf die Frage der volkswirtschaftlichen Koordination der verschiedenen Verkehrsträger. Die besonderen Möglichkeiten, die gerade die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen auf Grund der Tatsache haben, daß sie eben gemeinwirtschaftlich sind, werden nicht oder nur am Rande behandelt. Damit wurde die große Chance, die sich einem von einer Gewerkschaft herausgegebenen Handbuch der öffentlichen Wirtschaft bot, vertan: Man hätte erwarten können, daß die Frage eingehend geklärt würde, welche Aufgaben den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im Verkehrssektor eben auf Grund der

18) Handbuch 1960, S. 21.

19) Vgl. dazu *Gert von Eynern*, Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, 1958, S. 1—59.

20) Gutachten der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, Köln: Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen — Untersuchungen zur Terminologie, bearbeitet von *Horst Heidermann*, Köln 1954.

21) *Kurt Hirche*, Besprechung des Handbuches 1960 in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Juli 1961, S. 442.

22) Handbuch 1960, S. 16.

## GEWERKSCHAFTEN UND ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT

Tatsache, daß sie gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind, zufallen können. Nicht auf eine abermalige Darstellung der gegenwärtigen verkehrspolitischen Problematik kam es an — dieses Problem ist seit Jahren in den Fachzeitschriften und in Monographien unermüdlich erörtert worden —, sondern auf eine Darstellung der tatsächlichen und möglichen Verhaltensweisen der gemeinwirtschaftlichen — in diesem Sektor fast ausschließlich der öffentlichen — Unternehmen. Es kam darauf an, jene Auffassung wissenschaftlich zu prüfen und gegebenenfalls zu rechtfertigen, die *Hans Bayer* in seinem Referat auf dem Wiener Kongreß der Gemeinwirtschaft im Mai 1961 so formulierte: „Ein Ja zur Marktwirtschaft impliziert — folgerichtig durchdacht —, ein Ja zur Gemeinwirtschaft“<sup>23</sup>). Es kam nicht darauf an, Möglichkeiten der Koordination zu erörtern, sondern die Möglichkeiten, die die öffentlichen Unternehmen — und nur diese — zur Erleichterung dieser Koordination haben. Auf eine Analyse dieses Problems warteten die Verteidiger der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Hätte sich das neue Handbuch an den herkömmlichen Begriff „öffentliche Wirtschaft“ i. S. von „Unternehmen der öffentlichen Hand“ gehalten, so wären sie von vornherein auf dieses eigentlich brennende Problem hingezwungen worden. Mit anderen Worten: Der traditionelle Begriff „öffentliche Wirtschaft“ hätte sich als Ausgangspunkt einer solchen Untersuchung als fruchtbar erwiesen.

*Kurt Hirche* stellt mit Überraschung fest, daß, der Leser „von der Existenz eines Privatisierungskampfes . . . nichts erfahren kann“ und das Wort Privatisierung „nur an einigen wenigen Stellen erscheint“<sup>24</sup>). Das hätte ihn eigentlich nicht überraschen sollen, denn *Karl Kühne* erweckt — wohl entgegen der Absicht der Herausgeber als auch entgegen seiner eigenen Ansicht — den Eindruck, als ob die Frage des öffentlichen Eigentums gar nicht mehr so wichtig ist. Die Relativierung der Bedeutung der öffentlichen Trägerschaft eines Unternehmens bleibt nämlich nicht nur eine Frage der Terminologie, wie es zunächst scheint, sondern die Anlage des ersten Bandes des Handbuchs läßt den Eindruck entstehen, daß die Frage der öffentlichen Trägerschaft überhaupt nicht mehr für wirtschaftspolitisch entscheidend gehalten wird. Hier enthüllt sich der sehr reale Aspekt des zunächst so unwichtig erscheinenden Terminologiestreites: Kühne ist der Auffassung, daß in vielen Fällen das öffentliche Unternehmen überflüssig ist und eine öffentliche Kontrolle genüge, da man doch feststellen könne, „daß generell (! Verf.) die öffentliche Kontrolle eine Kombination der positiven Eigenschaften privater Wirtschaftsführung mit öffentlichen Interessensgesichtspunkten erlaubt“. Deshalb trifft nach seiner Auffassung „auch nicht mehr die Überlegung zu, daß dort, wo öffentliche Kontrolle nötig sei, diese am besten durch unmittelbares Wirtschaften des Staates erfolgen könne. Vielmehr läßt sich generell (! Verf.) feststellen, daß die öffentliche Kontrolle vielfach dem öffentlichen Eigentum überlegen ist: Zunächst, weil sie eine breitere Übersicht erlaubt“<sup>25</sup>). Zudem scheine „im Prinzip die öffentliche Kontrolle in vieler Hinsicht den Vorzug größerer wirtschaftlicher Flexibilität in sich zu bergen“<sup>26</sup>).

Daß Kühne die besonders in den USA vorgetragene Kritik an der Schwerfälligkeit der Kontrollkommissionen, die eine elastische Preispolitik der Public Utilities hemmt, nicht zur Kenntnis nimmt, muß überraschen<sup>27</sup>); aber dieser Aspekt interessiert in diesem Zusammenhang weniger. Den Einwand *Weissers* gegen das Public-Utility-Konzept, daß — da ja das an und für sich privatwirtschaftliche Unternehmen nur in bestimmter Hinsicht einer öffentlichen Bindung unterliegt — „auch der Rest an geballter privater Macht, der bei der Einführung einer Public-Utility-Ordnung nicht dem öffent-

23) Vgl. den Bericht über den Kongreß in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, Heft 3/4 1961.

24) *Kurt Hirche*, a.a.O., S. 441. Über die ideologische Seite der Privatisierung vgl. auch *Edmond Langer* (Lüttich): *Die Gefahren der Privatisierung für Freiheit, Sicherheit und Wohlstand*, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, Nr. 4 Oktober/Dezember 1960, S. 397—437.

25) *Karl Kühne*, *Sinn und Verantwortung öffentlicher Kontrolle*, in: *Handbuch 1960*, S. 33.

26) *Karl Kühne*, a.a.O., S. 34.

27) Vgl. dazu z. B. *Karl Mahler*, *Hans K. Schneider*: *Fragen der Preiskontrolle, der Finanzierung und der Wirtschaftsrechnung in der amerikanischen Energie- und Wasserversorgung*, München 1957.

lichen Interesse unterworfen wird, diesem Interesse zu sehr zuwiderläuft“<sup>28)</sup>, hält Kühne für nicht stichhaltig.

Es geht gar nicht um das Wahr oder Falsch dieser Auffassung — zweifelsohne wird die „öffentliche Bindung“ in manchen Bereichen die Überführung in Gemeineigentum überflüssig machen, wenn es nur um die Bindung bestimmter Seiten der Unternehmerdisposition geht —, sondern es geht darum, daß diesem Argument ein solches Gewicht beigemessen wird, daß das spezielle Problem der von der öffentlichen Hand getragenen Unternehmen nicht oder nur am Rande, ganz gewiß aber nicht systematisch und „richtungweisend“ behandelt wird. Dennoch bleiben entscheidende Unterschiede zwischen einem Unternehmen, dessen Wirtschaftsführung in allen Bereichen „gemeinwirtschaftlich“ sein kann, und solchen Unternehmen, bei denen nur bestimmte Seiten der Unternehmerdisposition „öffentlich gebunden“ sind. Es muß nur geklärt werden, was gemeinwirtschaftliche Betriebsführung heißt; es geht also letztlich um eine Betriebswirtschaftslehre des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens in dieser Zeit, unter den gegebenen Bedingungen der Wirtschaftsordnung. Indem Kühne diesen entscheidenden Unterschied zwischen grundsätzlich verschiedenen Unternehmenstypen in seiner Bedeutung relativiert, wird schon jener bereits kritisierte Schritt *Mikkelsens* vorbereitet, für den letztlich Unternehmen gleich Unternehmen ist, für den sich das Eigeninteresse jedes Unternehmens in der Gewinnmaximierung erschöpft.

Die Frage der Trägerschaft bleibt auch in der Verkehrswirtschaft von entscheidender Bedeutung. „Diese Frage hat im Verkehr eine größere Bedeutung als in den meisten anderen Bereichen der Wirtschaft“, schreibt *Andreas Predöhl*, „sie ist geradezu ein zentrales Problem des Verkehrs, und sie ist um so bedeutungsvoller, als sie von Verkehrsmittel zu Verkehrsmittel mit sehr verschiedenem Gewicht auftritt“<sup>29)</sup>. Die Frage der staatlichen Tätigkeit im Verkehrswesen habe sich schon in hochliberaler Zeit gestellt, womit deutlich werde, „daß der Staatsbetrieb im Verkehr nichts mit einer ungesunden Tendenz zur Verstaatlichung als solcher zu tun hat, wie uns neoliberale Romaniker“ — er zitiert *Röpke* — „glauben machen wollen“<sup>30)</sup>.

#### IV

Man wird sich heute nicht mehr der Illusion hingeben, daß mit der öffentlichen Trägerschaft auch die Gemeinwirtschaftlichkeit eines Unternehmens gesichert sei. *Karl Osterkamp* weist mit Recht auf die Gefahr der Beugung des ursprünglichen institutionellen Sinnes bei zunehmender Konzentration hin, bei der auch von öffentlichen Körperschaften getragene Konzerne „erdrückenden Einfluß gewinnen und die bedarfswirtschaftlichen Zielsetzungen vergessen“<sup>31)</sup>. Die Gefahr der Anpassung der Wirtschaftsführung der öffentlichen Unternehmen an die privatwirtschaftlichen Verhaltensweisen wird um so größer, je mehr Nachwuchskräfte in die leitenden Stellungen nachrücken, die ihr Denken ausschließlich an dem Modell des erwerbswirtschaftlichen Unternehmens geschult haben und dieses Unternehmen für das Unternehmen „an sich“ halten, dessen „Eigeninteresse“ sie zu dienen haben. Mit einigem Recht werden diese Leiter öffentlicher Unternehmen gemeinwirtschaftliches Verhalten als „Zumutung“ zurückweisen müssen, wenn man vorher die Mikkelsensche Fehlmeinung propagiert hat.

Das Eigeninteresse des Unternehmens kann lediglich darin liegen, daß es in optimaler Weise seinem Zweck gerecht wird. Der Hauptzweck dieser Unternehmen ist,

28) Gerhard Weisser, Privatisierung und Genossenschaftsreform: II. Sinn und Aufgabe der öffentlichen Unternehmen, *Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Band 2, Heft 1—2, 1955, S. 75.

29) Andreas Predöhl, *Verkehrspolitik*, Göttingen 1958, S. 191.

30) Andreas Predöhl, a.a.O., S. 192.

31) Karl Osterkamp, *Methodik der öffentlichen Wirtschaft*, in: *Handbuch* 1960, S. 974.



## GEWERKSCHAFTEN UND ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT

wie Karl Osterkamp schreibt, „die optimale Versorgung der Gesellschaft mit Bedarfsgütern mit dem geringstmöglichen Aufwand. Das heißt, daß die betriebliche Rentabilität nichts aussagt über einen erfüllten oder nicht erfüllten Wirtschaftszweck im gesellschaftlichen Sinne“. Damit kommt Karl Osterkamp zu der entscheidenden Schlußfolgerung, daß es nicht „das“ Eigeninteresse der Unternehmen gibt, nicht „das“ Ziel, sondern daß sich Eigeninteresse und Ziel gemäß dem grundsätzlich verschiedenen institutionellen Sinn gemeinwirtschaftlicher und privatwirtschaftlicher Unternehmen unterscheiden: „Rentabilität als alleiniges Ziel des Wirtschaften einerseits und möglichst hohe bedarfsnahe Güterwertschöpfung auf der anderen Seite sind grundsätzliche Unterschiede zwischen privaten Erwerbswirtschaften und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen“<sup>32</sup>).

Damit wird auch die ideologische Wurzel jener Auffassung offenbar, die nur das am Gewinnstreben orientierte Verhalten als das „rein wirtschaftliche“, „rein rationale“ Verhalten zuläßt und dieses Verhalten im Gegensatz zum gemeinwirtschaftlichen Verhalten sehen will. Es ist schließlich jener Irrglaube, der aus dem Vorhandensein eines marktwirtschaftlichen Systems schließen will, daß mit diesem System nur das erwerbswirtschaftliche Unternehmen vereinbar, „kompatibel“ sei. Es verbirgt sich also hinter dieser Terminologie eine ganz handfeste politisch-ideologische Meinung, die um so schwerer erkennbar ist, als sie gerade unter dem Deckmantel des „rein objektiven“, i. S. von unpolitischen Standpunkts auftritt. Der Begriff des rein Vernünftigen, von aller Ideologie endlich Befreiten, des rein Rationalen, rein Wirtschaftlichen ist nichts anderes als Ideologie und begünstigt Trugschlüsse oder inhaltsleere Formeln. Rationales Verhalten läßt sich nur dann bestimmen, wenn man die Ziele wirtschaftlicher Tätigkeit kennt und wenn man sich eine Übersicht über die zur Verfügung stehenden Mittel verschafft hat. Ist das Ziel eines Unternehmens aber nicht die Gewinnmaximierung, so kann eben die Verwendung von Mitteln, die zu einer Gewinnmaximierung führen, nicht wirtschaftlich, nicht rational sein. Rational und wirtschaftlich ist nur das, was dem betreffenden Ziel des Unternehmens dient, was der Bedarfsdeckung oder allgemeiner: dem „öffentlichen Interesse“ dient. Die Rationalität und Wirtschaftlichkeit des Handelns gilt für gemeinwirtschaftliche Unternehmen wie für alle anderen. Der Rationalität a priori einen bestimmten Sinn zu unterschieben, ist nichts als eine — wenn auch offenbar bis in die Kreise einer sozialistischen Partei und der Gewerkschaften hin wirksame — logische Erschleichung.

Der Irrglaube, daß sich das rein Wirtschaftliche nur in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen verwirkliche, muß gebrochen werden. Er kann nur gebrochen werden, wenn die betriebswirtschaftlichen Besonderheiten, vor allem aber die volkswirtschaftlichen Wirkungsmöglichkeiten öffentlicher Unternehmen klargelegt werden. Eine Klärung bleibt unmöglich, wenn man nicht nur in der Terminologie, sondern auch in der gesamten Anlage eines Handbuchs der öffentlichen Wirtschaft den entscheidenden Unterschied, den die verschiedene Trägerschaft mit sich bringt, als weniger bedeutend in den Hintergrund treten läßt. Das Produktivvermögen der öffentlichen Hand bedarf in dieser Zeit mehr denn je einer erneuten Begründung und Rechtfertigung. Karl Osterkamp weist in seinen Beiträgen in dem neuen Handbuch zwar den Weg; wie Osterkamp überhaupt ein gut Teil gemeinwirtschaftlicher Tradition in das neue Handbuch hinüberrettet. Aber viele Beiträge lassen ihn dabei im Stich.

32) Karl Osterkamp, Gemeinwirtschaftliche Grundsätze der öffentlichen Wirtschaft, in: Handbuch 1960, S. 70.