

Über Gemeinwirtschaft in Westeuropa

I

Im letzten Jahrzehnt ist in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Proklamierung der Volksaktie und des „Eigentums für alle“ eine rege Auseinandersetzung geführt worden, die sich auch mit der Rolle beschäftigte, die den öffentlichen Unternehmen in einer Marktwirtschaft und im Rahmen einer auf stetiges Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung gerichteten Wirtschaftspolitik zukommt. Diese Auseinandersetzungen litten unter einem empfindlichen Mangel. Sie wurden von weiten Kreisen ohne genaue Kenntnis der Fakten geführt. Sehr viele von denen, die nach der Privatisierung der öffentlichen Erwerbsunternehmen riefen, hatten weder genauere Kenntnisse von Anzahl, Größe und Bedeutung dieses Teils unserer Volkswirtschaft, noch von ihrer Aufgliederung auf Bundes-, Landes- und Kommunalunternehmen sowie ihrer Zugehörigkeit zu den einzelnen Wirtschaftszweigen, ihrer Wirtschaftsweise usw.

Von amtlichen Stellen ist wenig getan worden, um solche Kenntnis zu verbreiten. Zwar hat das Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes — das dann verbreiteter Übung folgend auch amtlich kurzerhand als „Schatzministerium“ deklariert wurde — einige Propagandabroschüren über die Volksaktie sowie einige Jahresberichte mit den Bilanzen von Bundesunternehmen herausgegeben. Zwar kann sich der fachlich Interessierte auch in den „Allgemeinen Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan“ sowie im Statistischen Jahrbuch über die Bundesunternehmen informieren, eine für weiteste Kreise der Bevölkerung gemeinverständliche Übersicht mindestens über den erwerbswirtschaftlichen Besitz des Bundes fehlt aber bisher. Freilich: wer privatisieren will, hat anscheinend kein Interesse daran, die Vielfalt der öffentlichen Wirtschaftsbetätigung und ihre Leistungen darzustellen. Lediglich die Schrift der Gegner der öffentlichen Wirtschaft „Schach dem Staatskapitalismus“ hat einige Verbreitung erfahren.

Soweit von nichtamtlicher Seite die öffentliche Wirtschaft zum Gegenstand von Untersuchungen gemacht wurde, erstreckt sich diese vielfach nur auf bestimmte Teilausschnitte des gemeinwirtschaftlichen Sektors oder stellen mehr oder minder nur statistische Zusammenfassungen über die öffentlichen Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen dar. Hier sind in erster Linie die verdienstvollen Veröffentlichungen der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, zu nennen. Meine eigenen Schriften¹⁾ hatten sich andere Aufgaben gestellt und konnten nur einen Ausschnitt aus dem Problemkreis der öffentlichen Wirtschaft behandeln. Leider hat sich die Wirtschafts- und Finanzwissenschaft der Gesamtheit nur zögernd angenommen. Erst in jüngster Zeit beginnt sich hier ein Wandel abzuzeichnen.

Wenn es schon für die Bundesrepublik und hier insbesondere auch für die öffentliche Wirtschaftsbetätigung der Länder, Gemeinden und intermediären Institutionen verschiedenster Art an gründlichen und brauchbaren Darstellungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung fehlt, so ist dieser Mangel noch empfindlich größer, wenn es sich um die Gemeinwirtschaft in anderen Ländern Europas handelt. Außer gelegentlichen Darstellungen in der von mir begründeten Zeitschrift *Öffentliche Wirtschaft* und dem *Archiv für öffentliche und freie gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, fehlte es bisher völlig an einer deutschsprachigen Darstellung der Gemeinwirtschaft Westeuropas. Die Kenntnis davon beschränkt sich auf einen kleinen Kreis von Leuten, die beruflich damit zu tun haben. Jetzt erst liegt ein besonders bemerkenswerter und warm zu begrüßender Versuch vor, diese Lücke zu schließen und dem deutschen Leser sowohl für die Bundesrepublik als auch

1) Die Komödie der Privatisierung, Bund-Verlag GmbH, Köln 1959; Das Experiment der Volksaktie, Bund-Verlag GmbH, Köln 1961.

für das westeuropäische Ausland einen Überblick über das zu geben, was in manchmal recht unterschiedlicher Weise als öffentliche Wirtschaft, Staatswirtschaft, Gemeinwirtschaft, nationalisierter oder sozialisierter Wirtschaft oder schlechthin als nichtprivate Wirtschaft bezeichnet wird.

II

An diesem von dem Wiener Universitätsprofessor *Wilhelm Weber* herausgegebenen und mit einem instruktiven Vorwort versehenen Buch ²⁾ wird niemand vorbeigehen können, der sich über den Staat als Wirtschaft informieren will. Es kann als ein wirkliches Standardwerk bezeichnet werden. Dabei verdient es ausdrücklich hervorgehoben zu werden, daß diese umfangreiche Arbeit und ihre Drucklegung von der Abteilung „Verstaatlichte Unternehmen“ des österreichischen Bundeskanzleramtes ohne jede Bedingung großzügig finanziert worden ist.

Strenggenommen ist der Titel des Buches etwas irreführend; denn von allen westeuropäischen Staaten werden nur Großbritannien, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik behandelt, so daß z. B. über die für uns Deutsche wichtige und in ihrer wirtschaftspolitischen Praxis interessante *österreichische* Gemeinwirtschaft nichts zu erfahren ist. Für sie liegen zwar frühere Arbeitsuntersuchungen vor, die jedoch in der Bundesrepublik wenig bekannt sind. Ferner ist in der Publikation auch auf die Darstellung der bedeutsamen öffentlichen Wirtschaft im nordischen Raum, in Belgien und den Niederlanden verzichtet worden. Andererseits handelt es sich bei den vier untersuchten Ländern um die größten und wirtschaftlich stärksten Staaten, so daß aus der Kenntnis ihrer erwerbswirtschaftlichen Betätigung dennoch ein ungefähres Bild der gesamten westeuropäischen Gemeinwirtschaft entsteht.

Der Herausgeber und die Verfasser der vier Länder-Abhandlungen haben es sich zur Hauptaufgabe gemacht, den Leser zu *informieren*, in erster Linie über den Umfang der Gemeinwirtschaft und die insbesondere seit Kriegsende erfolgten Verstaatlichungen sowie über Organisation und Praxis dieses Sektors der Wirtschaft, bei dessen Darstellung auch das Genossenschaftswesen und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen einbezogen wurden und teilweise auch die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft skizziert wird. Dennoch stellt das Werk weitaus mehr dar als eine bloße Aufzählung und Beschreibung der einzelnen öffentlichen Erwerbsbetätigungen. Wenn auch ausführliche Erörterungen etwa über die Investitions-, Preis- und Tarifpolitik öffentlicher Unternehmen, über ihre Monopol- und kartellpolitischen Aspekte notwendigerweise fehlen müssen, so werden doch auch für diese Problematik dank der immer sehr gründlichen Faktenverarbeitung wertvolle Hinweise geliefert.

Aus den vier Beiträgen wird deutlich, daß die westeuropäische Gemeinwirtschaft zwar viele gemeinsame Züge aufweist, sich historisch aber doch in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickelt hat und auch in ihrer Struktur wie in ihrer Verankerung im jeweiligen politischen System Wesensverschiedenheiten aufweist.

III

So zeigt sich *Frankreich* als ein Land, in dem die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Wirtschaft eine sehr weit zurückreichende Tradition aufweist und in dem sich der Staat seit jeher ohne jene Skrupel — wie sie bei uns Regierungen zu befallen pflegen, wenn sie Wirtschaftspolitik mit Hilfe öffentlicher Unternehmen machen sollen — nachhaltig in den Wirtschaftsprozess eingeschaltet hat.

2) *Gemeinwirtschaft in Westeuropa* — Großbritannien, Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben von Univ.-Prof. Wilhelm Weber, Wien. Verlag Vaadenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1962. 498 S., Ln. 34 DM.

Der Verfasser dieses Beitrages, *Herbert Raidl*, Wien, bringt eine umfangreiche Liste der wichtigsten Erwerbsbetätigungen des französischen Staates. Sie umfaßt Unternehmen, die von der Versorgungswirtschaft über den Kohlenbergbau und die Erdölwirtschaft, die Auto-, Flugzeug- und chemische Industrie bis zur Verkehrs- und Transport-, Geld-, Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie der Landwirtschaft reichen, das Post-, Informations- und Filmwesen einschließen und darüber hinaus sich auch noch auf eine Fülle der verschiedensten Institutionen erstrecken. Raidl unterscheidet bei ihrer Besprechung zwischen den staatlichen Unternehmen, die auf eine Gründung des Staates zurückgehen, und „verstaatlichten“ Unternehmen, also solchen, die früher in privatem Besitz gewesen waren und durch Nationalisierung in das Eigentum des Staates übergegangen sind. Während bei uns die Kommunalwirtschaft einen sehr wesentlichen Teil der gesamten öffentlichen Wirtschaft darstellt, hat sich der Gemeindebetrieb in Frankreich angesichts seiner straff zentralisierten und von Paris ausgerichteten Verwaltung nie richtig zu entwickeln vermocht.

Es ist verdienstvoll, daß Raidl auch einige allgemeine Probleme, wie insbesondere den Einsatz der öffentlichen Unternehmen im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik, bespricht. Unsere Wirtschaftsliberalisten würden daraus entnehmen können, daß der französische Staat die ihm in der Öffentlichkeit gebotene Möglichkeit, seine Wirtschaftsziele durchzusetzen, voll ausgenutzt hat.

IV

Der Beitrag über *Italien* von *R. Jochimsen*, Freiburg, ist der umfangreichste; er umfaßt nahezu ein Drittel des Gesamtwerkes. Dies erklärt sich daraus, daß es bisher an brauchbaren Gesamtdarstellungen und Unterlagen über die Wirtschaftsbetätigung des italienischen Staates fast völlig gefehlt hat und der Autor die erforderlichen Fakten erst in sehr intensiver Forschungsarbeit zusammentragen mußte. Vom Herausgeber wird daher dieser Beitrag als eine Pionierleistung bezeichnet.

Die Untersuchung bringt nicht nur einen bis in viele vorher unbekannte Einzelheiten dringenden Überblick über die gesamte italienische öffentliche Wirtschaft mit einem umfangreichen Katalog der öffentlichen Unternehmen, sondern geht auch ausführlich auf die Struktur der Willensbildung (Planung, Durchsetzung, Kontrolle) bei diesen Unternehmen ein. Aus Jochimsens Analyse ergibt sich, daß es in Italien — ganz im Gegensatz zu Frankreich — der Staat bis in die jüngste Zeit nur wenig verstanden hat, die staatlichen Unternehmen aktiv und planvoll für Ziele seiner Wirtschaftspolitik einzusetzen. Interessant ist die Darstellung des Einsatzes der staatlichen Konzerne (in Deutschland sind der IRI- und der ENI-Konzern am bekanntesten) bei der wirtschaftlichen Aufschließung Süditaliens.

V

Für deutsche Gewerkschafter mag in vieler Hinsicht der Beitrag über *Großbritannien* von besonderem Interesse sein, den *E. F. Schumacher*, London, verfaßt hat. Dies nicht nur deshalb, weil er Formen und Umfang der tatsächlichen Sozialisierung in Großbritannien in allen wichtigen Einzelheiten schildert — angefangen bei der öffentlichen Einflußnahme auf die Wirtschaft wie im *Iron and Steel Board*, die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, den Wohnungsbau, den Nationalen Gesundheitsdienst, die Genossenschaften und Kommunalbetriebe, bis zu den vollsozialisierten *Public Corporations* und Staatsbetrieben —, sondern auch weil der Verfasser, von einer prinzipiellen Analyse der Idee des Eigentums und der Sozialisierung ausgehend, die Frage nach Erfolg und Mißerfolg der Sozialisierung stellt und dabei umstrittenen Problemen, die auch in

GEMEINWIRTSCHAFT IN WESTEUROPA

der deutschen Diskussion eine Rolle spielen — wie jene der Preispolitik öffentlicher Unternehmen und ihre parlamentarische Kontrolle —, nicht ausweicht.

Es ist weder hier noch bei der Skizzierung der übrigen Beiträge möglich, einzelnen Problemen nachzugehen. Jedoch sei hervorgehoben, daß Schumacher den Begriff „Sozialisierung“ außerordentlich weit zieht. Während in der deutschen Diskussion auch heute noch meist „Verstaatlichung“ darunter verstanden wird, setzt Schumacher ihn mit „Entprivatisierung“ gleich und erklärt: „Wir sprechen von Sozialisierung, wenn die Rechte des privaten Eigentümers als Manager oder als Profitempfänger und Vermögensbesitzer im Interesse der Allgemeinheit eingeschränkt oder ganz oder teilweise aufgehoben werden.“ Was er zur Begründung dieser Auffassung ausführt, sollte unsere besondere Beachtung finden. Zum Schluß seiner Analyse betont Schumacher, eine objektive Betrachtung müsse wohl zu dem Ergebnis kommen, „daß die Sozialisierung bei alten sowie bei neuen Industrien zu Leistungen geführt hat, welche diejenigen der Privatwirtschaft erheblich übertreffen“.

VI

Verständlicherweise findet der von *H. von Natzmer*, Wiesbaden, verfaßte und das Werk beschließende Beitrag über die Betätigung der öffentlichen Wirtschaft in der *Bundesrepublik Deutschland* unser besonderes Interesse. Wie schon in den einleitenden Ausführungen vermerkt, fehlt es bisher in der Bundesrepublik an Gesamtdarstellungen der öffentlichen Wirtschaft. Vor zehn Jahren sind im Rahmen des Ausschusses für öffentliche Wirtschaft beim DGB-Bundesvorstand die ersten Ansätze gemacht worden, um sie zu schaffen und dem alten „Handbuch der öffentlichen Wirtschaft“ vom Jahre 1930, das den Stand der öffentlichen Wirtschaft in der Weimarer Republik beleuchtete, ein neues Handbuch folgen zu lassen. Wie die Leser der *Gewerkschaftlichen Monatshefte* wissen, haben diese gewerkschaftlichen Bemühungen den Erfolg gehabt, daß im Jahre 1960 der erste Band dieses neuen Handbuches erscheinen konnte, den ich hier ausführlich würdige.³⁾ Leider umfaßte dieser Band nur die Verkehrswirtschaft; die angekündigten weiteren Bände, in denen insbesondere auch der industriegewirtschaftliche Besitz der öffentlichen Hand dargestellt werden sollte, sind bis heute nicht erschienen, und es ist gegenwärtig kaum abzusehen, ob und wann dies geschieht.

In dieser Situation muß es schon als ein wesentlicher und zu begrüßender Beitrag zur Information betrachtet werden, daß Natzmer die verfügbaren statistischen und sonstigen Unterlagen übersichtlich zusammengefaßt hat, um wenigstens annähernd ein Bild der deutschen öffentlichen Wirtschaft zu vermitteln. Natürlich kann eine Untersuchung von knapp 120 Druckseiten die noch fehlende Gesamtdarstellung nicht ersetzen. Der Verfasser ist sich darüber auch im klaren und weist selbst auf die „noch beträchtlichen Lücken“ hin, die der informatorische Teil seiner Untersuchungen notwendigerweise noch enthält. Diese Schwäche wird aber dadurch wettgemacht, daß er nach einem kurzen historischen Überblick auch die Organisationsformen der öffentlichen Betriebe, die Fragen ihrer Besteuerung sowie der Privatisierung bespricht und recht ausführlich insbesondere dem Problem nachgeht, ob und inwieweit die öffentliche Wirtschaft ein Instrument der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik sein kann oder gewesen ist. Was der Verfasser hierzu sagt, kann aus gewerkschaftlicher Sicht weitgehend unterstrichen werden. So heißt es bei ihm:

„Der Staat vermag durch seine unternehmungswirtschaftlichen Beteiligungen hindurch die ökonomisch relevanten Daten zu verändern und auf diesem Wege das Verhalten der wirtschaftlichen Individuen in gewissen Grenzen zu ‚lenken‘. Ein derartiger Einsatz des öffentlichen Wirtschaftssektors erscheint einer Marktwirtschaft, wie sie in der deutschen Bundesrepublik gegeben ist, durchaus systemgerecht.“

3) Gewerkschaftliche Monatshefte 1961, S. 440 ff.

Soll die öffentliche Wirtschaft als wirtschaftspolitisches Mittel eingesetzt werden, so bedarf es aber — wie Natzmer richtig betont — „unbedingt einer einheitlichen Leitung und Kontrolle, welche die einzelnen Betriebe in ihrem Verhalten koordiniert“. Eine solche einheitliche Leitung des öffentlichen Wirtschaftsbereichs ist in Deutschland bisher nicht vorhanden. Das mag zwar weitgehend auf den föderativen Aufbau der Bundesrepublik zurückzuführen sein, in dem die verschiedensten Gebietskörperschaften für die öffentlichen Unternehmen zuständig sind. Es liegt aber wesentlich auch daran, daß bisher — wie Natzmer nachweist — „von einer *umfassenden* wirtschaftspolitischen Konzeption, die mit Hilfe des öffentlichen Wirtschaftssektors durchgeführt werden soll, in der Bundesrepublik nicht gesprochen werden kann“ (S. 466). Daß sie aber auch für die Bundesunternehmen allein nicht angestrebt worden ist, ergibt sich daraus, daß bislang sechs Ministerien mit der Führung von Wirtschaftsbetrieben beauftragt sind und selbst die großen Bundeskonzerne und zahlreiche andere Bundesgesellschaften nicht von einer einzigen Behörde, sondern von den Ministerien für Wirtschaft, Finanzen und Wirtschaftlichen Besitz „verwaltet“ werden.

Angesichts dieser Tatsache ist es auch kein Wunder, daß die öffentlichen Unternehmen bisher nicht zur Regulierung und Stabilisierung der Marktpreise eingesetzt worden sind. Natzmer kommt zu dem Ergebnis, daß die öffentliche Wirtschaft für Struktur-, entwicklungs- und wettbewerbspolitische Aufgaben einschließlich ihrer Versorgungsfunktion „eine tatsächliche Bereicherung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums in einer Marktwirtschaft“ darstellt. Widerspruch dürfte er jedoch mit seiner Behauptung auslösen, daß die öffentliche Wirtschaft als Instrument einer aktiven Konjunkturpolitik praktisch ungeeignet ist. Mit seiner Beweisführung hierzu wird man sich aber ernsthaft auseinandersetzen müssen. — Ein knappes und nicht voll befriedigendes Kapitel über die Privatisierung schließt den im ganzen dankenswerten Beitrag ab.

VII

Mag das Gesamtwerk, dem wir weite Verbreitung wünschen und das in jeder Gewerkschaftsbibliothek zu finden sein sollte, noch vieles offenlassen, so stellt es doch einen ersten und wichtigen Schritt auf dem Wege zur besseren Kenntnis und Durchleuchtung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit in den Ländern diesseits des Eisernen Vorhangs dar. Im Grunde ist es erstaunlich, daß dieser Schritt in Österreich, einem zum EFTA-Bereich gehörenden Land, getan wurde. Es hätte nähergelegen, daß er im EWG-Bereich, und zwar von der EWG-Organisation selbst, erfolgt wäre. Die gesamte EWG-Tätigkeit der letzten Jahre war ein ständiges Bemühen, schrittweise zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik zu gelangen. Wie wichtig für die Verwirklichung einer solchen Politik die öffentliche Wirtschaft der EWG-Länder sein kann, bedarf keiner näheren Begründung. Um so mehr besteht Anlaß für die statistischen und Informationsabteilungen der EWG-Organisation, dem österreichischen Schritt eigene Anstrengungen folgen zu lassen und selbst ein umfassendes Handbuch der EWG-Gemeinschaft in Angriff zu nehmen. Ein solches Bemühen wäre mehr als nur ein wissenschaftliches und statistisches. Es würde der europäischen Wirtschaftspolitik auf einem der wichtigsten Sektoren der sechs EWG-Volkswirtschaften jene Kenntnisse und Unterlagen vermitteln, die sie zur Durchsetzung der im EWG-Vertrag proklamierten obersten Ziele benötigt.

Mit Hilfe der Gemeinwirtschaft zu einer gemeinsamen Wirtschaft in Europa zu gelangen — dies sollte mehr und mehr zu einer gemeinsamen Überzeugung aller werden, die ein wirtschafts- und sozialpolitisch fortschrittliches geeintes Europa nicht nur auf Kongressen bekennen, sondern in die Tat umsetzen wollen.