

Theo Thiemeyer

---

**Zur Theorie der  
Gemeinwirtschaft in der  
Wirtschaftswissenschaft**

---

*Prof. Dr. Theo Thiemeyer, geboren 1929, studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Köln und verfaßte seit 1959 für die „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ eine Reihe größerer Aufsätze über theoretische und praktische Probleme der Volkswirtschaft und der Gesellschaftspolitik. Theo Thiemeyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste an der Hochschule Linz, Österreich.*

I

Das Wort „Gemeinwirtschaft“ wird heute in sehr verschiedenen Bedeutungen verwendet. Ich möchte beginnen mit dem Versuch, die vorherrschenden Verwendungsweisen des Wortes „Gemeinwirtschaft“ in drei Gruppen zusammenzufassen:

1. Unter „Gemeinwirtschaft“ versteht man häufig eine bestimmte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die sich auszeichnet durch ein Gemeineigentum an den Produktionsmitteln und/oder zentrale Wirtschaftsplanung (Zentralverwaltungswirtschaft), die die gesamte Gesellschaftswirtschaft oder doch ihre entscheidenden Teile umfaßt.

2. Im Gegensatz dazu verstehen andere Autoren unter „Gemeinwirtschaft“ nicht ganze Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme, sondern einzelne Betriebe oder Unternehmen. Die „Gemeinwirtschaft“ ist danach ein Betrieb, der nicht im pri-

vatwirtschaftlichen Interesse, sondern im „öffentlichen Interesse“ — was immer man darunter verstehen mag<sup>1)</sup> — tätig wird. Wir wollen solche Unternehmen, die — in einem noch zu klärenden Sinne — im „öffentlichen Interesse“ wirken, im folgenden „gemeinwirtschaftliche Unternehmen“ nennen.

3. Unter Gemeinwirtschaft versteht man schließlich — und diese Verwendungweise des Wortes setzt sich in West<sup>2)</sup> und Ost<sup>3)</sup> zunehmend durch — jenen Bereich einer prinzipiell privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlich organisierten Ordnung, der aus solchen „gemeinwirtschaftlichen Unternehmen“ besteht.

Nach vorherrschender Auffassung gehören zum Bereich der Gemeinwirtschaft in diesem dritten Sinne — gehören also zu den „gemeinwirtschaftlichen Unternehmen“<sup>4)</sup>:

die öffentlichen Unternehmen, deren Eigentümer der Staat oder einer seiner Unterverbände ist, u. a. also die kommunalen Unternehmen;

die „frei-gemeinwirtschaftlichen“ Unternehmen oder — wie man auch sagt — die „frei-gemeinnützigen“ Unternehmen, die, von nicht-staatlichen und freien gesellschaftlichen Kräften getragen, im „öffentlichen Interesse“ disponieren;

einige Autoren rechnen zu diesem Bereich der „Gemeinwirtschaft“ die sogenannten „öffentlich gebundenen Unternehmen“, das sind solche, die sich zwar in privater Hand befinden und ihrem ursprünglichen Ziel (Sinn) nach privatwirtschaftlich sind, aber durch besondere Gesetze gezwungen werden, sich in bestimmten Bereichen ihrer Geschäftstätigkeit gemäß dem „öffentlichen Interesse“ zu verhalten: also beispielsweise Unternehmen der Kreditwirtschaft, der Energiewirtschaft, der Verkehrswirtschaft, der Versicherungswirtschaft: Unternehmen also, die einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegen<sup>5)</sup>.

## II

Das zentrale wissenschaftliche Problem jeder Lehre von der Gemeinwirtschaft, also den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, läßt sich nun in die Frage fassen: Was ist dieses „öffentliche Interesse“, was ist — um es in einen anderen Ausdruck zu fassen — „Gemeinwirtschaftlichkeit“? Was ist das Ziel, die Aufgabe dieser Unternehmen? Die Beantwortung dieser Frage ist darum von so durchgrei-

---

1) Vgl. dazu meine eingehende Analyse des Problems: Theo Thieme: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970.

2) Alexander van der Bellen: Art. Gemeinwirtschaft, in: Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, 1970, S. 124.

3) Horst Bartel u. a. (Hrsg.) Sachwörterbuch der Geschichte Deutschlands und der deutschen Arbeiterbewegung Bd. 1, Berlin (Dietz), 1969, Art. Gemeinwirtschaft S. 656 ff. Selbstverständlich divergieren die Auffassungen darüber, welche Unternehmen jeweils zu den „gemeinwirtschaftlichen Unternehmen“ zu zählen sind.

4) Vgl. dazu die Definition des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1 1954, S. 276 ff. Vgl. aber die Hinweise von Gisbert Rittig auf die Problematik solcher terminologischer Festlegungen von „Gemeinwirtschaft“, im gleichen Band des „Archivs für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen“, S. 214 ff.

5) Gert von Eynern: Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen Bd. 4 (1958), S. 1 ff. Im Gegensatz zu v. Eynern und dem Terminologieausschuß hält der Verfasser aus verschiedenen Gründen das Einbeziehen der „öffentlich gebundenen Unternehmen“ in den Bereich der „Gemeinwirtschaft“ für unzweckmäßig, Vgl. dazu Theo Thieme: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, a. O., S. 213 ff.

fender Bedeutung für jede Theorie der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, weil nur dann, wenn diese Ziele inhaltlich klar erfaßt sind, Aussagen über die betriebswirtschaftlich „richtige“ Geschäftspolitik möglich sind, d. h. nur wenn das Ziel, die Aufgabe betrieblichen Handelns klar ist, können wir sagen, ob unser Handeln im Unternehmen richtig, dem Ziele angemessen, oder anders: ob unser Handeln „rational“ ist. Nur wenn wir wissen, was im „öffentlichen Interesse“ ist, was in einer konkreten Situation „gemeinwirtschaftlich“ ist, können wir Aussagen über die „richtige“ Unternehmenspolitik formulieren<sup>6)</sup>.

Es zeigt sich, daß „öffentliches Interesse“ oder „Gemeinwirtschaftlichkeit“ ein Begriff ohne konkreten, bestimmten Inhalt ist, eine Leerformel also, wie es die moderne Logik nennt. Und nichts schließt aus, daß sich hinter der Behauptung, man handele „gemeinnützig“, ein recht handfestes privatwirtschaftliches Interesse verbirgt, sich die Rede von der „Gemeinnützigkeit“ also als eine Interessenideologie enthüllt.

Man muß sich überdies der Tatsache stellen, daß allein das Wort „Gemeinwirtschaft“ in den vergangenen zwanzig Jahren politische Ressentiments provozierte: Man verknüpfte das Wort „Gemeinwirtschaft“ mit Kriegswirtschaft, Kriegssozialismus und — was bei dem Vorherrschen anti-kommunistischer Ideologien um so vernichtender sein mußte — mit östlicher Volksdemokratie. Man begann sich gar des Wortes „Gemeinwirtschaft“ zu schämen, und die 1948 in Hamburg gegründete „Akademie für Gemeinwirtschaft“ benannte sich 1961 um in „Akademie für Wirtschaft und Politik“. Die Akademie habe, meinte ihr Leiter *Ortlieb* damals, „dringend eines Namens (bedurft), der ohne besonderen Kommentar von allen richtig verstanden wird“<sup>7)</sup>.

Dabei hat die Theorie der Gemeinwirtschaft eine überaus respektable und bedeutungsvolle und — wenn man das für einen Vorzug hält — eine politisch durchaus unverdächtige Tradition:

Die für diese Gegenwart so überaus fruchtbare Theorie der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wurde vor allem von *Adolph Wagner*, *Albert Schäffle* und *Emil Sax*, drei der bedeutendsten Nationalökonomien des letzten Drittels des vergangenen und der ersten Jahre dieses Jahrhunderts begründet und entwickelt, zu einer Zeit also, da die Nationalökonomie des deutschen Sprachraums noch Weltgeltung hatte<sup>8)</sup>. In den zwanziger Jahren knüpfte vor allem *Hans Ritschl*<sup>9)</sup> an diese große Tradition an, und *Fritz Naphtali*<sup>10)</sup> — der wissenschaftlich auch für

6) Zum Grundsätzlichen des Problems vgl. vor allem die Veröffentlichungen von Gerhard Weisser: Gemeinnützigkeit heute. Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, Bd. 8, Göttingen 1963.

7) Hamburger Jahrbuch 1962, Vorwort S. 6.

8) Vgl. dazu meine eingehende Darstellung in: Theo Thiemever, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, a. a. O., S. 21 ff. Die Hochflut der Stellungnahmen zur Gemeinwirtschaft im ersten Weltkrieg entstammen zum großen Teil — was heute eigenartigerweise nicht mehr beachtet wird — reaktionärer, z. T. chauvinistischer Ideologie (a. a. O., S. 38 ff.)

9) Hans Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung, Bonn und Leipzig 1925. Vor allem Hans Ritschl: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931.

10) Fritz Naphtali: Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel. Berlin 1928. Vgl. auch Ed. März: Österreichs Wirtschaft zwischen Ost und West, Wien — Frankfurt — Zürich 1965, bes. S. 45 ff.

diese Gegenwart fruchtbare Theoretiker des ADGB — und *Gerhard Weisser*<sup>11)</sup> — damals noch als junger Bürgermeister in der gemeinwirtschaftlichen Praxis — boten Ansätze einer theoretischen Durchdringung der Gemein Wirtschaft.

Nach dem zweiten Weltkrieg nahmen neben anderen zumal Gerhard Weisser<sup>12)</sup>, Hans Ritschi<sup>13)</sup> und *Gisbert Rittig*<sup>14)</sup> im Rahmen der damaligen national-ökonomischen Diskussion diese Tradition der Theorie der Gemeinwirtschaft und der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wieder auf.

Auch im Rahmen der Diskussion um Sozialisierungskonzeptionen ergeben sich für die Organisation gemeinwirtschaftlicher Unternehmen wichtige Gesichtspunkte (u. a. *Harald Koch*, *Erich Klabunde*). Aber der Siegeszug des marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen Systems seit der Währungsreform ließ die volkswirtschaftliche Problematik der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen auch und gerade dieser marktwirtschaftlichen Ordnung als gegenstandslos erscheinen.

Die Theorie des marktwirtschaftlichen Systems geht von der Annahme aus, daß die optimale Versorgung in der Volkswirtschaft dann verwirklicht wird, wenn alle Unternehmen Gewinnmaximierung als Ziel verfolgen: Es läßt sich in einer abstrakten Modell-Analyse nachweisen, daß nur bei Gewinnmaximierung in allen Unternehmen die Verwendung der Produktionsmittel optimal und die Verteilung gemäß dem produktiven Beitrag „gerecht“ ist. Glaubt man nun, in kurzschlüssiger und irriger Weise, daß dieses Modell auf die wirtschaftspolitische Realität unmittelbar übertragbar sei, so ergibt sich, daß *nur* das erwerbswirtschaftliche Unternehmen, das ein Maximum an Gewinn anstrebt, dem System angemessen, dem System konform ist. Nicht-erwerbswirtschaftliche Unternehmen sind „Fremdkörper“, die das Marktgeschehen stören und damit den optimalen Einsatz der Produktionsmittel verhindern. Viele Betriebswirte glaubten sich mit dem Hinweis auf die Analyse der erwerbswirtschaftlichen Unternehmen beschränken zu können, daß dieser Unternehmenstyp für die gegebene Wirtschaftsordnung nun einmal konstitutiv sei. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen seien allenfalls Rand-Phänomen, eben Fremdkörper<sup>15)</sup>.

Nun gibt es allerdings einige Bereiche der Volkswirtschaft, in denen die Diskussion über die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ nie verstummt ist: Jeder Verkehrswirtschaftler kennt die Diskussion um die öffentlichen Aufgaben dieser Unternehmen<sup>16)</sup>. Und auch die Diskussion um die „Gemeinnützigkeit“ in der Kredit-

---

11) Gerhard Weisser (Hrsg.): Die Hohensyburgtagung für Gemeinwirtschaft 1931, Neuausgabe des Tagungsprotokolls, in: Monographien zur Politik, hrsg. von Gerhard Weisser, Göttingen 1969.

12) Gerhard Weisser: Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Theorie und Politik ihrer Stile, 1. Aufl., Göttingen 1947. Gerhard Weisser: Sozialisierung bei freisozialistischer Wirtschaftsverfassung, Hamburg 1947.

13) Hans Ritschi: Die Prinzipien der Gemeinwirtschaft, in: Walter Weddigen (Hrsg.), Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung, Berlin 1950.

14) Gisbert Rittig: Theoretische Grundlagen der Sozialisierung. Vortrag auf der 1. Gründungskonferenz des Vereins für Sozialpolitik im Herbst 1947 in Rothenburg, in: Untersuchungen zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftsordnung, wie Fußnote 13.

15) Vgl. dazu eingehend Theo Thieme: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, S. 51 ff. und 106 ff.

16) Vgl. dazu verschiedene Beiträge in dem von Karl Osterkamp und Karl Kühne bearbeiteten Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Bd. 1, Stuttgart 1960.

Wirtschaft, vor allem im Zusammenhang mit den Sparkassen<sup>17</sup>), zielt auf das gleiche Problem ab: Es geht um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die privatwirtschaftliche Unternehmen aus sich heraus nicht erfüllen. Nun hat zwar auch hier einer der Teilnehmer an der verkehrswirtschaftlichen Diskussion, *Norbert Kloten*<sup>18</sup>), den Vorschlag gemacht, auf den Begriff „Gemeinwirtschaftlichkeit“, da er bisher nirgends klärend, sondern nur verwirrend gewirkt habe, grundsätzlich zu verzichten. Damit könnte man einverstanden sein. Nur: Mit dem Verzicht auf einen Begriff werden die Probleme nicht gelöst.

Auch von der politischen Praxis her stellt sich das Problem: So forderte beispielsweise das Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1963 im Abschnitt über die Kontrolle wirtschaftlicher Macht „die Mobilisierung des Wettbewerbs durch öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen“. Und weiter heißt es: „Monopolistisch durchgesetzte Märkte sind durch direkte öffentliche Intervention im Interesse der Gesamtheit zu regulieren. Dabei kommt den gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen eine wesentliche Bedeutung zu.“

Daß das Ersetzen der Leerformel „Gemeinwirtschaftlichkeit“ durch andere inhaltsleere oder inhaltsarme Wendungen wie: die öffentlichen Unternehmen, zumal die Versorgungsunternehmen, hätten der „Daseinsvorsorge“ (*Forsthoff*) zu dienen oder der Verwirklichung des „Solidaritätsprinzips“ (*van Anbei*), nicht weiterhilft, ist offensichtlich. Selbst in der Rechtswissenschaft, die sich einige Jahrzehnte an der Forsthoffschen „Daseinsvorsorge“ festhielt, steht man diesem Prinzip neuerdings wegen seiner Inhaltsleere kritisch gegenüber<sup>19</sup>).

Von größerer praktischer Bedeutung ist nun der Vorschlag, unter Gemeinwirtschaftlichkeit eine Betriebsführung unter Verzicht auf Gewinn zu verstehen. Diese Definition „Gemeinwirtschaftlichkeit“ gleich „Gewinnverzicht“ ist um so faszinierender, als der generelle Verzicht auf Gewinn den Verzicht auf eine besondere Form der — wenn man es so formulieren will — „Ausbeutung“ bedeuten würde: nämlich den Verzicht auf die einer anonymen Anzahl von Konsumenten auferlegte „erzwungene Ersparnis“. Danach dürften solche gemeinwirtschaftliche Unternehmen nur Kostendeckung anstreben. So plausibel und sympathisch ein solcher Begriff „Gemeinwirtschaftlichkeit gleich Gewinnverzicht“ auch sein mag: Er erweist sich als theoretisch bedenklich und praktisch-unternehmenspolitisch als unfruchtbar<sup>20</sup>).

Man könnte schließlich die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ eines Unternehmens von der *Gewinnverwendung* abhängig machen, d. h. „Gemeinwirtschaftlichkeit“ schließt aus dieser Sicht die Gewinnerzielung in keiner Weise aus, aber es kommt

17) Vgl. dazu Gerhard Weisser: Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: Sparkasse, Heft 22, 15. November 1964, S. 343 ff. Ferner: Dieter Stolte: Zur Frage der Gemeinnützigkeit der Sparkassen. Schriftenreihe der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen Köln, 2. Aufl. 1967.

18) Norbert Kloten: Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik, in: ORDO Bd. XIII, Düsseldorf und München 1962, S. 199 ff.

19) Vgl. dazu Günter Püttner: Die öffentlichen Unternehmen. Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg 1969.

20) Vgl. dazu Theo Thiemeyer: Grenzkostenpreis bei öffentlichen Unternehmen, Köln und Opladen 1964, S. 177 ff.

auf die Art und Weise der Verwendung dieses Gewinnes an: Die „Gemeinwirtschaftlichkeit“ wäre dann darin zu sehen, daß dieser Gewinn nicht privater Aneignung anheimfällt, sondern seinerseits wieder im „öffentlichen Interesse“, d. h. gemeinwirtschaftlich verwendet wird<sup>21</sup>). Diese Konzeption von Gemeinwirtschaft ist für die wirtschaftspolitische Praxis von größter Bedeutung. Dennoch verbleibt auch hier wieder das Problem, das uns wie ein Klotz am Bein zu hängen scheint: Was ist denn nun die „gemeinwirtschaftliche“ Verwendung?

### III

*Glendon Schubert*, ein amerikanischer Sozialwissenschaftler, hat die bisherigen Versuche, Aussagen über das, was „öffentliches Interesse“ ist, auf eine sichere Erkenntnisquelle zurückzuführen, in zwei Gruppen zusammenzufassen versucht: die „rationalistische“ Konzeption von „öffentlichem Interesse“ und die „idealistische“<sup>22</sup>). Die rationalistische Konzeption geht bei der Bestimmung dessen, was „Gemeinwohl“ ist, auf die Meinungen, die Interessen, die Willen der Bürger oder — im ökonomischen Bereich: auf die tatsächlichen Interessen der Konsumenten zurück. Die rationalistische Konzeption von Gemeinwohl unterstellt, daß der einzelne Bürger der beste Richter in eigener Sache ist, oder anders: daß der einzelne selbst am besten weiß, was für ihn richtig ist. Die entgegengesetzte Position nennt Schubert die „idealistische“. Sie geht von der Annahme aus, daß allem menschlichem Handeln absolut gültige Normen vorgegeben sind, die unabhängig und gegebenenfalls entgegen den tatsächlichen Interessen der einzelnen zu verwirklichen sind, Normen also, die menschlichem Erkenntnisvermögen mehr oder weniger zugänglich sind. Diese idealistische Position, die auch in unserer Gegenwart durchaus lebendig ist, entbehrt — auf dieses Problem hat vor allem *Karl Raimund Popper* in einseitiger, aber dennoch verdienstvoller Weise hingewiesen<sup>23</sup>) — nicht gewisser politischer Gefahren: Wer von sich behauptet, Kenntnis von dem zu haben, was menschlicher Gesellschaft eigentlich frommt, was das eigentliche, zu verwirklichende „Wesen“ der menschlichen Gesellschaft sei, könnte aus diesem vermeintlich sicheren Wissen das Recht herleiten, andere auf diesen — tatsächlich oder vermeintlich — richtigen Weg zu zwingen: Der idealistischen Gemeinwohlkonzeption haftet ein gewisses, nicht zu unterdrückendes, bevormundendes, paternalistisches Element an.

Worauf es uns hier ankommt: Das Problem der inhaltlich-konkreten Antwort auf die Frage, was denn nun das „Gemeinwohl“, welches wirtschaftspolitische oder betriebliche Disponieren im „öffentlichen Interesse“ ist, scheint aus der Perspektive der rationalistischen Konzeption gelöst zu sein: Eine konkrete Antwort auf die

---

21) Diese Konzeption wird in der gegenwärtigen Diskussion vor allem von Walter Hesselbach vertreten. Vgl. dazu Walter Hesselbach: *Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen*, 2. Aufl., Frankfurt 1971.

22) Glendon Schubert: *The Public Interest*, Glencoe, Ill. 1960. Schuberts dritte Variante, die „realistische“ Gemeinwohlkonzeption, interessiert an dieser Stelle zunächst nicht.

23) Karl Raimund Popper: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 2 Bände, Bern 1957/1958.

Frage, was nun dieses „öffentliche Interesse“ sei, erweist sich als überflüssig. Statt dessen wird ein Mechanismus aufgewiesen, bei dessen einwandfreiem Funktionieren sich das „Gemeinwohl“ denknotwendig realisiert. Es ist jenes Modell, in dem der Konsument durch seine Nachfrage durch alle Produktionsstufen hindurch die Produktion lenkt; es ist das Modell der sogenannten „Konsumentensouveränität“, das das Modell des politisch-demokratischen Wahlmechanismus nach der ökonomischen Seite hin in idealer Weise zu ergänzen scheint. Angesichts dieser Tatsache kann es nicht überraschen, daß dieses Modell sowohl liberale als auch sozialistische Theoretiker in gleicher Weise immer wieder fasziniert hat<sup>24</sup>).

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit ist jedoch — und das bleibt bei allen Versuchen der ideologischen Nutzung dieses Modells meist unbeachtet —, daß zahlreiche Voraussetzungen (Modellbedingungen<sup>25</sup>) erfüllt sind, u. a. die Voraussetzung einer, aus irgendeiner Perspektive „gerechten“ Vermögens- und Einkommensverteilung: Denn die „Souveränität“ des einzelnen hängt ja von dem Maß ab, in dem er mit Hilfe seiner Kaufkraft „mitbestimmen“ kann; die Funktionsfähigkeit des Modells hängt ferner von der Funktionsfähigkeit der Märkte ab und schließt monopolistische Strukturen weitgehend aus. Und das Modell setzt voraus, daß auch das Problem der Infrastrukturinvestitionen, in deren Genuß zukünftige Generationen kommen, durch die Nachfrage der Haushalte in befriedigender Weise gelöst wird<sup>26</sup>).

#### IV

Wo die „Theorie der Gemeinwirtschaft“ behandelt wird, muß noch ein anderer Sozialwahlmechanismus erwähnt werden, der sich, wie der marktwirtschaftliche, als der schlechthin optimale Mechanismus zur Integration der unverfälschten Konsumenteninteressen begriff und der in der Geschichte der gemeinwirtschaftlichen Theorien eine außerordentliche Bedeutung gehabt hat: der *Kooperatismus*, die Lehre von der genossenschaftlichen Organisation der Gesellschaft. Als der bedeutendste Theoretiker dieses Kooperatismus darf aus heutiger Perspektive, mehr noch als die *Webbs*, der Franzose *Charles Gide* (1847—1932) gelten, der den Kooperatismus zumindest umfassender und geschlossener entwik-

24) Im Gegensatz zur internationalen Diskussion ist in der Bundesrepublik das „reine“ marktwirtschaftliche Modell von den liberalistischen Richtungen okkupiert worden. Zur sozialistischen Variante des „wohlfahrtsökonomischen“ Modells in der Bundesrepublik Deutschland siehe vor allem Gisbert Rittig: Art. Sozialisierung (I) Theorie im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, S. 455 ff. Sein Versuch, jenseits der Ost-West-Konflikts ein Modell einer rein rationalen Organisation der Wirtschaft zu konzipieren, wird auch demjenigen Respekt abfordern, der gegen den Ansatz grundsätzliche Bedenken hat: Gisbert Rittig: Kapitalismus, Marxismus und oeconomia pura, in: Walter Euchner und Alfred Schmidt (Hrsg.): Kritik der politischen Ökonomie heute. 100 Jahre „Kapital“, Frankfurt 1968, S. 118 ff.

25) Daß die „Modellbedingungen“ nicht realisiert werden können, wird heute nirgends mehr ernsthaft bestritten, d. h.: wenn man an die Tatsache der Nicht-Realisierbarkeit erinnert, wird dem lästigen Mahner üblicherweise das Argument entgegengehalten, daß man „offene Türen“ einrenne. In der Regel räumt man auch ein, daß die Argumente, die vor allem Hans Albert gegen den „Modell-Platonismus“ vorgetragen hat, durchaus zuträfen. Was aber nicht ausschließt, daß das Modell immer noch zu ideologischen Rechtfertigungsversuchen mißbraucht wird. Hans Albert: Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, besonders S. 331 ff.

26) Ich habe mich in „Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen“, vor allem S. 37 ff. eingehend dieser Kritik gewidmet.

kelt hat als die deutschen Genossenschaftstheoretiker, von denen *Eduard Pfeiffer* den kooperatistischen Gedanken allerdings schon vorher (1863) publizistisch vertreten hatte: Das kooperatistische Modell stellt ebenfalls auf die Konsumentensouveränität ab. Der Grundgedanke ist, daß sich alle Haushalte in Konsumgenossenschaften organisieren, die sich ihrerseits zu Genossenschaften höherer Ordnung zusammenschließen, mehr und mehr in den Bereich der Produktion eindringen und schließlich auch den landwirtschaftlichen Bereich und die Rohstoffgewinnung umfassen: es geht um die totale Vergenossenschaftlichung der Gesellschaftswirtschaft, bei der der klassische genossenschaftliche Entscheidungsmechanismus „Ein Mitglied — eine Stimme“ — also nicht: Stimmrecht gemäß Kapitalanteil — als der schlechthin demokratische Wahlmechanismus erscheinen könnte. Die Frage der Realisierbarkeit eines solchen „reinen“ Modells soll uns hier nicht weiter beschäftigen: *Fritz Naphtali* hat in seiner „Wirtschaftsdemokratie“ (1928) die Möglichkeiten und Grenzen der konsumgenossenschaftlichen Organisation aufgewiesen: Der konsumgenossenschaftliche Bereich ist neben anderen gemein wirtschaftlichen Unternehmen — den öffentlichen Unternehmen, den gewerkschaftseigenen Unternehmen (Wohnungsunternehmen, Versicherungsunternehmen, Kreditinstitute der Gewerkschaften, auch bestimmte den Produktionsgenossenschaften ähnliche Unternehmen: die sozialen Baubetriebe) — nur ein Teilbereich des Gesamtsystems der Wirtschaftsdemokratie, die im übrigen vor allem durch die Mitbestimmung, bei Naphtali allerdings die überbetriebliche, nur am Rande die betriebliche Mitbestimmung, getragen wird. Immerhin hat diese kooperatistische Idee in Deutschland bis in die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg nachgewirkt und ist zuletzt noch in modifizierter Form von *Henry Everling* (Hamburg) vertreten worden. Die kooperatistischen Konzeptionen schienen in den vergangenen zwei Jahrzehnten, wie auch die Konsumgenossenschaften selbst, jeden politischen und gesellschaftsreformerischen Elan verloren, sie schienen sich überlebt zu haben. Erst in neuerer Zeit scheint der Gedanke der gesellschaftsreformerischen Funktion der „freien Gemeinwirtschaft“ wieder an politischer Stoßkraft zu gewinnen, wobei sich diese neuen Bestrebungen allerdings mehr an der wirtschaftspolitischen Realität als an einem abstrakten kooperatistischen Modell orientieren<sup>27)</sup>.

Wir haben uns allerdings mit diesem Bezug auf geschichtliche Prozesse von der kooperatistischen Modellkonstruktion schon weit entfernt: Worauf es hier ankommt ist, daß auch innerhalb dieses Modells das Problem des „Gemeinwohls“ im Sinne der — wie wir es mit *Glendon Schubert* nannten — „rationalistischen“ Gemeinwohlkonzeption gelöst wurde: nämlich durch die Zurückführung unternehmenspolitischer und schließlich wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die tatsächlichen Interessen der einzelnen.

---

27) Vgl. dazu Walter Hesselbach: Die Bedeutung der Gemeinwirtschaft in der deutschen Volkswirtschaft. Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 1, Frankfurt 1970, besonders S. 11. Ferner Achim von Loesch: Mißverständnisse und Vorurteile, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 50 vom 15. 12. 1967, S. 36 ff. Ferner Erwin Hasseimann: Die Rochdähler Grundsätze im Wandel der Zeit. Veröffentlichungen der Deutschen Genossenschaftskasse. Bd. 4, Frankfurt a. M. 1968.



Nun ist allerdings die „rationalistische“ Gemeinwohlkonzeption, so sympathisch sie auch sein mag, auch in der demokratischen Gesellschaft nicht realisierbar: Politisches Handeln und auch wirtschaftspolitisches Disponieren sind nie und nirgends nur mechanischer Vollzug der Entscheidungen von Abstimmungsmechanismen: Wirtschaftspolitisches Handeln setzt sich notwendig über die tatsächlichen Interessen der einzelnen hinweg: Bei Kindern, Geisteskranken und Rauschgiftsüchtigen ist uns das so selbstverständlich, daß uns das Problematische der Tatsache, daß wir nicht von den „tatsächlichen“, sondern von irgendwelchen „wohlverstandenen“ Interessen ausgehen, d. h. von Interessen, die der einzelne haben müßte, wenn er sich hinreichend auf sich selbst besinnen würde, gar nicht zum Bewußtsein kommt. Aber jede wirtschaftspolitische Maßnahme, beispielsweise eine Besteuerung und eine Subvention, bedeutet Belastung bestimmter Gruppen und Begünstigung anderer: Belastungen auch gegen die tatsächlichen Interessen der einzelnen. Jedes wirtschaftspolitische Handeln impliziert die „Anmaßung“, über die „wohlverstandenen“ Interessen anderer urteilen zu können.

Die „rationalistische“ Gemeinwohlkonzeption ist als Programm faszinierend: Die Realität schließt jede Möglichkeit einer „wertfreien“, unverfälschten Integration unverfälschter Konsumenteninteressen aus theoretischen und praktischen Gründen aus.

## V

Da nun andererseits aber auch jede Form der „idealistischen“ Gemeinwohlkonzeption, also des Rückgriffs auf absolute, von den tatsächlichen Interessen der einzelnen unabhängige gesellschaftliche Normen auf philosophische Zweifel und politische Bedenken stößt; da nun einmal in der philosophischen Diskussion über die Möglichkeit der Begründung und Begründbarkeit letzter Werte menschlichen und gesellschaftlichen Handelns keine Einigkeit besteht, ja noch nicht einmal von einer vorherrschenden Meinung gesprochen werden kann; und da in diesem die Jahrhunderte durchziehenden Philosophenstreit, ob Werte und zumal „letzte Werte“ begründbar seien oder nicht, kein Ende abzusehen ist und es, möglicherweise, kein Ende geben kann, kurz: Wenn nun also die Verbindlichkeit philosophischer oder auch religiöser Werte aufs Ganze der Gesellschaft gesehen umstritten ist: wie gewinnen wir in dieser fatalen Situation einen für die Wirtschaftstheorie fruchtbaren und, ganz konkret: für die betriebswirtschaftliche Theorie, praktikablen Ansatzpunkt für eine Theorie gemein wirtschaftlicher Unternehmen?

Zunächst sehr ernüchternd: Wir werden auf alle Versuche, „Gemeinwirtschaftlichkeit schlechthin“, einen allgemeingültigen Begriff von „Gemeinwirtschaftlichkeit“ zu finden, verzichten müssen. Es gibt keine idealistische „Gemeinwirtschaftlichkeit an sich“. Was im „öffentlichen Interesse“ ist, was „gemeinnützig“ ist, was „gemeinwirtschaftlich“ ist, läßt sich nur im einzelnen konkreten Fall, im konkreten Fall eines bestimmten Unternehmens oder allenfalls einer Unternehmens-

gruppe feststellen. Diese inhaltliche Bestimmung der Aufgaben, der „öffentlichen Aufgaben“ oder, wie wir es auch nennen können, der „Leistungskonzeption“ des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens, kann durch die Wirtschaftswissenschaft und zumal die Betriebswirtschaftslehre erleichtert werden, indem sie Kataloge empirisch gegebener oder denkbarer Ziele zusammenstellt<sup>28</sup>). So läßt sich beispielsweise feststellen, daß öffentliche Unternehmen in bestimmten Situationen raumordnungspolitischen, besiedlungspolitischen, sozialpolitischen, konjunkturpolitischen Aufgaben zu dienen haben oder auch, und diese Auffassung liegt beispielsweise dem oben zitierten DGB-Grundsatzprogramm zugrunde, marktregulierende Aufgaben verfolgen. Der These von den marktregulierenden Aufgaben der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen wird in der neuesten Literatur sowohl für den Bereich der öffentlichen Unternehmen als auch vor allem für den Bereich der freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen breiter Raum gegeben, der These also, daß gemeinwirtschaftliche Unternehmen auf monopolistischen Märkten und oligopolistisch verkrusteten Märkten eine regulierende Rolle, vor allem zum Vorteil des Verbrauchers, haben sollen<sup>29</sup>). Gemeinwirtschaftliche Unternehmen erscheinen so als *Gegenmacht*, als wirtschaftsordnungspolitisches und letztlich verfassungspolitisches Instrument. Selbst wenn man einräumt, daß die marktregulierende Funktion der öffentlichen Unternehmen bisher durch die Jahrzehnte hindurch mehr Postulat als Realität war — die staatlichen Unternehmen im Rahmen der früheren Kohlesyndikate beispielsweise gebärdeten sich in der Zeit der Blüte dieser Syndikate nach Meinung von Fachleuten „kapitalistischer“ als jeder Privatkapitalist, weil, so interpretiert beispielsweise *Eduard Heimann* dieses Verhalten, die Repräsentanten der öffentlichen Unternehmen den Makel ihrer Herkunft aus der nicht-kapitalistischen Wirtschaft zu tilgen bemüht waren —, wenn es also mit der marktregulierenden Wirkung der öffentlichen Unternehmen bisher nicht weit her war, so ist die praktische Möglichkeit schlechthin nicht bestreitbar.

Wie immer dem sei: Gemein wirtschaftliche Unternehmen sind aus dieser Perspektive nichts anderes als Instrumente zur Verwirklichung bestimmter wirtschaftspolitischer Aufgaben, deren Erfüllung nach Auffassung der gesellschaftlich maßgeblichen Kräfte im „öffentlichen Interesse“ liegt. Dieser Hinweis auf die Auffassung der gesellschaftlich maßgeblichen Kräfte bei der Bestimmung des „öffentlichen Interesses“ heißt aber: Aussagen darüber, was „im öffentlichen Interesse“ ist, sind immer Werturteile, oder deutlicher: sind immer politische Urteile — was man nicht leichtfertig auf „parteilich“ einengen möge. Es gibt keine Möglichkeit der „unpolitischen“, „rein rationalen“, „rein wissenschaftlichen“ Bestimmung von Gemeinwirtschaftlichkeit. In der Bestimmung dessen, was einzelne oder Gruppen unter „gemeinwirtschaftlich“ verstehen, schlägt sich ihr politisches Selbstverständnis nieder.

---

28) Zu diesem Problem aus der Sicht der Betriebswirtschaftslehre Karl Oettle: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 18. Jg. N. F. 1966, S. 241 ff.

29) Dazu vor allem Walter Hesselbach: Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Der Beitrag der Gewerkschaften zu einer verbraucherorientierten Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1968, S. 95 ff.

Das Problem der Fixierung der Aufgaben eines konkreten gemeinwirtschaftlichen Unternehmens wird dadurch erschwert, daß sich die Bestimmung der „öffentlichen Aufgaben“, denen das Unternehmen dienen soll, in einem recht komplexen sozialen Prozeß vollzieht: Die Eigentümer dieser Unternehmen oder, wie wir auch sagen können: ihre Träger, sind keine abstrakten Einheiten, sondern sie setzen sich aus Personen und Institutionen und ihren Repräsentanten zusammen, die bei der Bestimmung der „öffentlichen Aufgaben“ der Unternehmen in nicht immer leicht erkennbarer Weise zusammen- oder auch einander entgegenwirken. So wirken auf die Geschäftstätigkeit der öffentlichen Unternehmen viele Organe der Legislative und der Exekutive ein. Aber auch eine Fülle anderer sozialer Gruppen oder Institutionen üben einen formellen oder informellen Einfluß bei der Bestimmung der „Leistungskonzeption“ der Unternehmen aus<sup>30)</sup>, ein Prozeß, der sich nur durch eingehende soziologische Untersuchungen, bei Genossenschaften beispielsweise, oder auch durch Untersuchungen der politischen Wissenschaft bei den öffentlichen Unternehmen, aufhellen läßt. Möglicherweise haben alle diese Gruppen und Institutionen eine unterschiedliche Vorstellung von der Aufgabe dieser Unternehmen und damit auch unterschiedliche Vorstellungen von dem, was als „Erfolg“ oder „Mißerfolg“ dieser Unternehmen zu gelten hat: Wem nur privatwirtschaftliches, am Gewinn orientiertes Wirtschaften „rational“ zu sein scheint, für den hat ein defizitäres Unternehmen, mögen seine Verdienste um die regionale Strukturpolitik auch noch so groß sein, keinen „Erfolg“<sup>31)</sup>.

## VI

Ein letztes, sehr entscheidendes Problem der gemeinwirtschaftlichen Unternehmensführung heute drängt sich auf: Die Wirksamkeit der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen hängt nicht zuletzt von der Einstellung ab, die die im Unternehmen Tätigen zu ihrem Unternehmen und seinen Zielen haben. So schreibt z. B. *Erich Gutenberg*, daß der Verzicht auf das Gewinnprinzip und die Realisierung eines, irgendwie bestimmten, „Angemessenheitsprinzips“ in der Preisgestaltung sich ohne Schwierigkeiten nur verwirklichen lasse, „wenn die Haltung vorhanden ist, die es verlangt“<sup>32)</sup>. Und *Hans Ritschl* ist der Auffassung, die Wirksamkeit gemeinwirtschaftlicher Unternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik hänge ab von der „ungebrochenen Wahrung des öffentlichen Interesses, in dem jedem Gruppeninteresse ein entscheidender Einfluß verwahrt und die Leitung unabhängigen Männern übertragen werden muß, die, von hoher Staatsgesinnung und dem Geiste sozialer Verantwortung getragen, dem Ganzen zu dienen bereit sind“<sup>33)</sup>. Und

---

30) Vgl. dazu beispielsweise Karl Oettle: Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Ludwig Müllhaupt und Karl Oettle (Hrsg.): Gemeinwirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, Göttingen 1965, S. 157 ff.

31) Vgl. zu diesem Problem die Diskussion über die Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen auf dem Berliner Kongreß der Gemeinwirtschaft 1965, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, 34. Jg. 1965.

32) *Erich Gutenberg*: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band: Die Produktion, 4. Aufl. 1958, S. 367.

33) *Hans Ritschl*: Art. Unternehmungen, öffentliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 515.

ebenso macht *Gerhard Weisser* die Funktionsfähigkeit dieser gemeinwirtschaftlichen Unternehmen von der „inneren Bereitschaft zu selbstloser Leistung zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“<sup>34)</sup> abhängig.

Nun mögen zwar diese Appelle an den Dienstgedanken vielleicht in Grenzen eindrucksvoll sein. Indes setzt sich jeder, der von der Wirksamkeit eines solchen Dienstgedankens in dieser Gesellschaft heute ausgeht, dem Vorwurf aus, er moralisiere. Denn eigenartigerweise hält die heute herrschende Sozialwissenschaft solche Motive des Managements wie das Einkommensmotiv, das Prestigemotiv, das Machtmotiv als Antriebsmoment des Managements für realistisch, während Hinweise auf andere Motive, die aus der Perspektive einer möglicherweise altmodischen Moral als höherwertig galten: nämlich Freude am Gestalten, Freude am Werk, das Gefühl einer Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit von vornherein, wie es ein Kölner Betriebswirt einmal formulierte, als „sensibles Gerede“ erscheinen.

Dennoch möchte ich von der Wirksamkeit des Dienstgedankens als einer sozialen Realität ausgehen: Selbst wenn die breiteste Öffentlichkeit heutzutage alle Rede von der „Gemeinnützigkeit“ nur für eine Verschleierung des Interesses am Geldverdienen hält, so hegt diese gleiche Öffentlichkeit doch gleichzeitig recht handfeste Erwartungen davon, wie sich die Leiter eines öffentlichen Unternehmens zu verhalten haben, d. h. es gibt hinsichtlich des betriebspolitischen Verhaltens der Leitung öffentlicher Unternehmen konkrete Rollenerwartungen; Erwartungen, die sich allerdings nur dann konkretisieren, wenn der persönliche Lebenskreis berührt wird. Es wäre ein Irrtum zu glauben, daß sich eine breite Öffentlichkeit in dieser Gegenwart für „Gemeinwirtschaftlichkeit“ oder „Gemeinnützigkeit“ begeistern könne. Aber dort, wo der persönliche Lebenskreis unmittelbar betroffen ist, artikulieren sich Vorstellungen von dem, was nicht-privatwirtschaftliche Unternehmenspolitik meint. Von der öffentlichen Hand getragene Verkehrsbetriebe beispielsweise können nicht Strecken stilllegen, Tarife erhöhen, den Verkehr einstellen, Betriebswerke schließen wie Privatbetriebe<sup>35)</sup>. Die informelle Kontrolle der öffentlichen Meinung — mag sich auch das, was öffentliche Meinung ist, dem wissenschaftlichen Zugriff gern entziehen — zwingt die Unternehmensleitung zu Rechtfertigungsversuchen. Die Rücksichtnahme auf die öffentliche Meinung beeinflußt die Geschäftspolitik der Unternehmen, die den Anspruch auf „Gemeinwirtschaftlichkeit“ erheben, ebenso wie die Geschäftspolitik von privaten

---

34) Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, a. a. O., S. 360.

35) „Berücksichtigung“ der öffentlichen Meinung bedeutet nicht, daß sich die Unternehmensleitungen diese öffentliche Meinung zu eigen zu machen. „Berücksichtigen“ kann auch meinen: das Entwickeln von besonderen Rechtfertigungsideologien, die die Anpassung an privatwirtschaftliches Disponieren als scheinbar unumgänglich und „rational“ erscheinen lassen. Im preispolitischen Bereich — auch und gerade bei den Öffentlichen Unternehmen — kaschiert sich die privatwirtschaftliche Preispolitik öffentlicher Unternehmen sehr häufig hinter Postulaten wie „Kostenechtheit“ der Preise. Es gibt kaum ein Preissystem öffentlicher Unternehmen, das nicht seine kostenrechnerische Rechtfertigung gefunden hat. Die Forderung nach „Kostenechtheit“ der Tarife „wirkt aber auf die breite Öffentlichkeit und zumal den Gesetzgeber so plausibel, daß niemand zu widersprechen“ wagt. Dennoch steht unumstößlich fest: Die „Kostenechtheit“ eines Preises (Tarifs) läßt sich nie beweisen. Vgl. dazu: Theo Thieme: Kosten als gesellschaftliche Bedeutungsgröße, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg. 1968, Nr. 4, S. 193 ff.

Großunternehmen, die im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, in ihrer Geschäftspolitik auf diese Öffentlichkeit Rücksicht nimmt: nicht aus Menschenfreundlichkeit, sondern auf Grund der ganz nüchternen Erwägung, daß die privatmonopolistische Mißachtung des öffentlichen Interesses, beispielsweise, gewerkschaftliche Aktivitäten oder Interventionen staatlicher Organe provoziert; mehr noch bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Daß ein Unternehmen ein öffentliches Unternehmen ist, eine Genossenschaft oder ein Gewerkschaftsunternehmen, schärft ganz offensichtlich den Kritikwillen des Bürgers, des Genossenschaftsmitglieds, des Gewerkschafters.

Mit Recht weist Gerhard Weisser darauf hin, daß auch heute noch der „Dienstgedanke“ als unmittelbar erlebte Verpflichtung auf das „öffentliche Interesse“ lebendig ist. Aber es gibt auch soziale Mechanismen, die das Wirksamwerden eines solchen Dienstgedankens auch dann und dort ermöglichen, wo man meint, „Gemeinwirtschaftlichkeit“ sei nur „sensibles Gerede“.