

Die Beteiligung des Reiches an öffentlichen wirtschaftlichen Unternehmungen.

Staatsminister a. D. Dr. h. c. **Saemisch**, Vorsitzender des Gesamtkuratoriums des Vereins zur Förderung der Institute der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht und für ausländisches und internationales Privatrecht e. V.

(Nach einem in der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft am 11. November 1925 gehaltenen Vortrag¹⁾).

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

- I. Bewirtschaftung der Haushaltsmittel.
- II. Kameralistisch geführte Betriebe.
- III. Kaufmännisch eingerichtete Betriebe.
- IV. Reichspost und Reichsbahngesellschaft.
- V. Wirtschaftliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit.
 - a Stickstoff-Fabriken.
 - b Aluminium-Fabriken.
 - c Elektrizitäts-Werke.
 - d Deutsche Werke, Reichs-Kredit-Gesellschaft und sonstige Unternehmen.
 - e Vereinigte Industrie-Unternehmungen A. G.
 - f Verantwortlichkeit und Kontrolle.
- VI. Schlußfolgerungen.

Indem ich die diesjährige Reihe der Wintervorträge der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft eröffne, fühle ich mich verpflichtet, zunächst einige Worte der Entschuldigung hinsichtlich der Wahl des Themas zu sagen. Denn wir sind es in diesen Räumen gewohnt, von den Koryphäen der Wissenschaft zu den neu erstiegenen Höhen natur- oder geisteswissenschaftlicher Erkenntnis geführt zu werden. Demgegenüber bewegt sich mein Vortrag auf der Ebene der betrachtenden Darstellung eines Ausschnittes aus der Lebensbetätigung des Deutschen Reichs und wird sich wissenschaftlich sehr bescheiden ausnehmen.

¹⁾ Der Wortlaut des Textes schließt sich einer Niederschrift des Vortrages wörtlich an und hat nur da Änderungen erfahren, wo die damaligen tatsächlichen Angaben heute wesentlich überholt sind. Im übrigen sind einige notwendig erscheinende Ergänzungen in kürzester Form anmerkungsweise aufgenommen worden. S.

Aber die Verantwortung dafür trägt bis zu einem gewissen Grade unser hochverehrter Präsident, Exzellenz von Harnack, der mich wiederholt angeregt hat, einmal in dem Rahmen der Vorträge der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft zu sprechen. Wollte ich aber dieser freundlichen Aufforderung willfahren, so war damit der Bereich der von mir zu behandelnden Themen im allgemeinen gegeben, insofern als dies selbstverständlich nur mein eigenes Arbeitsgebiet sein kann. Aus diesem habe ich nun ein Thema ausgewählt, von dem ich hoffen darf, daß es wegen seiner Gegenwartsbedeutung Ihr Interesse für einen Abend beanspruchen kann.

Die wissenschaftliche Einordnung des Themas ist nicht ganz leicht. Handelt es sich doch um ein Gebiet von verschiedenartigen zusammenhängenden Fragen. Getragen werden sie in ihrer Grundlage von der Staatswissenschaft; sie berühren in ebenso hohem Maße die Volkswirtschafts- wie die Rechtslehre. In der Einzelausführung weisen sie auch Beziehungen zu den Naturwissenschaften auf, insbesondere zu der technisch-wirtschaftlichen Verwertung naturwissenschaftlicher Forschungen. So ergeben sich, wie Sie noch näher sehen werden, zu meiner inneren Genugtuung auch gewisse Beziehungen zu dem besonderen Arbeitsbereich der Kaiser W.-G.

Indessen gedenke ich, das Thema nicht so sehr akademisch zu behandeln, als vielmehr vom Standpunkt des Verwaltungsbeamten aus darzustellen. Daher gehe ich von vorne herein nicht deduktiv vor, beginne also nicht mit einer Begriffsbestimmung, was unter einer »öffentlichen wirtschaftlichen Unternehmung« etwa zu verstehen ist. Vielmehr wähle ich den Weg des Naturwissenschaftlers, zunächst einmal das Tatsachenmaterial voranzustellen und dann zu fragen, welche Probleme sich aus ihm ergeben, und welche Lösungen möglich und vertretbar sind. Um die Problemstellungen ganz klar zu erkennen, ist es aber nötig, den Bereich des Tatsächlichen etwas weiter zu ziehen, als das Thema vielleicht bei der ersten Betrachtung andeutet.

Wie der Naturwissenschaftler bei seinen Forschungen zweckmäßig von einer Arbeitshypothese ausgeht, so wollen wir dies ebenfalls tun und dabei anknüpfen an die nicht bestreitbare Tatsache, daß jedenfalls in unseren Tagen das Eindringen der Wirtschaft oder, ich will lieber sagen, der wirtschaftlichen Momente in alle Zweige der Staats-tätigkeit im stetigen Wachsen begriffen ist. Der große Volkswirtschaftler Max Weber hat dies bereits im Jahre 1895 in einer akademischen Antrittsrede) sehr treffend ausgeführt und darauf hingewiesen, wie da-

²⁾ Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik. Akad. Antrittsrede von Max Weber, Freiburg 1895. (Gesammelte politische Schriften 1921, Drei Masken Verlag München, S. 21 ff.)

mals schon staatliche und rechtliche Probleme immer mehr von wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus nicht nur befruchtet sondern unter Umständen auch grundlegend beeinflußt worden sind. Dies hier zu erwähnen, ist nicht ganz überflüssig, weil die Analysierung dieses Verhältnisses durch Max Weber zu einem m. E. später aufzunehmenden wichtigen Schluß geführt hat.

Eine wesentliche Begrenzung der sich hiernach ergebenden erweiterten Fragestellung nach der wirtschaftlichen Betätigung des Reiches muß selbstverständlich die sein, daß die wirtschaftspolitische Betätigung des Reiches als Ausfluß seiner Hoheit und seiner verfassungsmäßigen Aufgaben einer anderen Ebene angehört. Wir haben es also unmittelbar nicht mit der Wirtschaftspolitik des Reiches zu tun, wie sie sich in den Arbeitsgebieten der Wirtschaftsressorts in erster Linie gesetzgebend und weiter durch Verwaltungsmaßnahmen regelnd auswirkt. Auf unserer Ebene erscheint vielmehr das Reich selber als Wirtschaftler, insofern also auch den vom Reich oder den Ländern zuständigkeitsgemäß erlassenen Vorschriften unterworfen.

I.

Es kann nun keine Rede davon sein, Ihnen ein auch nur annähernd vollständiges Bild von den verschiedenen Arten wirtschaftlicher Betätigung des Reiches zu geben. Nur Typen können herausgegriffen werden. Diese müssen aber, schon um das Verständnis zu erhöhen, geordnet und möglichst nach einer aufsteigenden Linie vom einfachen zum komplizierten fortschreitend aneinander gereiht werden.

Will man die Typen gruppenweise zusammenfassen, so bedarf man hiernach eines ordnenden Prinzips. Dieses Prinzip möchte ich der Reichshaushaltsordnung ³⁾ entnehmen. Es wird zur Klarstellung wesentlich beitragen, wenn ich gewisse Grundgedanken dieses ganz modernen, nämlich zur Ausführung und Ergänzung der grundlegenden Vorschriften der Reichsverfassung ⁴⁾ ergangenen, im Verhältnis zu seiner Bedeutsamkeit in der Öffentlichkeit noch nicht hinreichend gewürdigten Gesetzes — das erst seit dem 1. Januar 1923 in Kraft ist, — als richtunggebende benutze, zumal ein Teil der Probleme, die uns beschäftigen sollen, in der Tat haushaltsrechtlicher Natur ist.

Jeder, der öffentliche Gelder zu verwalten hat, muß hierbei wirt-

³⁾ Reichshaushaltsordnung (RHO.) vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17). Kommentar von R. Schulze und Dr. E. Wagner, Berlin bei Georg Stilke; 2. Aufl. 1926. Material für die Auslegung einiger Vorschriften der RHO., ihre Bewährung und Fortentwicklung findet sich in den Denkschriften des Rechnungshofs zu den Reichshaushaltsrechnungen.

⁴⁾ Art. 85 bis 87 der Verfassung des Deutschen Reichs (RV.) vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383).

schaftlich verfahren. Das ist eine ausdrückliche Rechtsvorschrift der RHO. 5), und der Abgeordnete Dr. Schreiber, der Berichterstatter bei der Reichstagsberatung, hat mit Recht gesagt, dieser Satz solle in jede Verwaltungsstube mit goldenen Lettern geschrieben werden. Nun wissen Sie ja, — und das ist wichtig hier hervorzuheben — daß alle öffentlichen Verbände im allgemeinen in ihren Ausgaben an die Haushaltspläne gebunden sind. Diese engen — ebenso wie viele Rechtsvorschriften, deren Ausführung in der Hand der Behörden liegt — die geldliche Bewegungsfreiheit der Dienststellen wesentlich ein⁶⁾. Eine Freiheit ist nur im Rahmen der Etatssummen gegeben und auch da nur bei einem Teil der Etatspositionen. Eingeschränkt ist sie z. B. bei den Besoldungen der Beamten, deren Stellen durch den Etat zahlenmäßig bestimmt sind, und deren Bezüge sich nach der Besoldungsordnung richten; ebenso bei den Versorgungsbezügen der Kriegsbeschädigten usw., die durch Rechtsnormen geregelt sind.

Freiheit besteht indessen im Rahmen der ausgeworfenen Summen bei allen sächlichen Fonds, und hier setzt die erwähnte Vorschrift ein⁷⁾.

5) RHO. § 26: »Die Haushaltsmittel sind wirtschaftlich und sparsam zu verwalten«.

6) Die Mittel, welche die Bedürfnisse eines Ressorts zu decken bestimmt sind, werden in einem Einzelhaushalt ausgewiesen und zur Verfügung gestellt. Daneben können den Ressortministern auch noch Mittel vom Finanzminister aus dem Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung zugewiesen werden. Für die ordnungsmäßige Verwaltung sämtlicher für seinen Geschäftsbereich zur Verfügung gestellten Mittel trägt der Ressortminister die Verantwortung (vgl. Artikel 56 Satz 2 RV.).

Nachgeordnete Dienststellen, die mit selbständiger Anweisungsbefugnis ausgestattet sind, erhalten über die Mittel, die sie selbst bewirtschaften dürfen, vom Ressortminister einen beglaubigten Einzelplan als Kassenanschlag oder eine besondere Verfügung (§ 56 RHO.).

Über die Verwaltung der Fonds enthält die RHO. eingehende Vorschriften (RHO. §§ 30 ff.). Die wesentlichen Grundsätze sind folgende: Der einzelne Fonds darf nur für seinen bestimmten Zweck verwendet werden und nur innerhalb des Rechnungsjahres. Der einzelne Fonds darf nur ausnahmsweise und mit vorheriger Zustimmung des Finanzministers im Falle eines unabwendbaren Bedürfnisses überschritten werden; Ausgaben zu nicht vorhergesehenen Zwecken sind nur unter den gleichen Voraussetzungen zulässig;

Um eine ordnungsmäßige kassenmäßige Finanzgebarung zu gewährleisten, sind in einzelnen Reichshaushaltsgesetzen dem Reichsfinanzminister gewisse Befugnisse eingeräumt worden, die eine Beschränkung der Ressorts in geldlicher Beziehung bedeuten. (Vgl. z. B. Reichshaushaltsgesetz für 1928 §§ 7, 10, Reichsgesetzblatt II S. 209.)

7) RHO. § 26. Ferner sind hier insbesondere auch die gegenseitig deckungsfähigen und die übertragbaren Fonds zu nennen; der Haushaltsplan muß diese Eigenschaft ausdrücklich vermerken (RHO. §§ 30, 31).

Der Vermerk der gegenseitigen Deckungsfähigkeit bedeutet, daß Mehrausgaben bei einem Titel keine Haushaltsüberschreitung i. S. des § 33 RHO. darstellen, sofern bei den andern entsprechende Ersparnisse gemacht werden. Die Übertragbarkeit bildet eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß bewilligte Mittel nur innerhalb des Rechnungsjahres verausgabt werden dürfen. Die Mittel für einmalige und außerordentliche Ausgaben sind kraft Gesetzes übertragbar.

Nun gibt es kaum eine Dienststelle, die neben ihren eigentlichen Hoheitsaufgaben oder vielmehr zum Zwecke ihrer Erfüllung nicht auch sächliche Fonds zu verwalten hat. Der Umfang dieser sächlichen Fonds im Verhältnis zu den personellen ist bei den einzelnen Verwaltungen zwar relativ klein; absolut ist er aber doch von recht erheblicher Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Bedenken Sie einmal nur, welche Menge Kohlen im ganzen Reich zur Beheizung aller Dienstgebäude benötigt wird. Der Papierbedarf der Behörden bildet ein großes Absatzgebiet für unsere Papierfabrikation. In manchen Behörden ist der Bedarf an gedruckten Formularen, Anweisungen usw. so groß, daß man zur Einrichtung eigener Vervielfältigungsbetriebe übergegangen ist. Aber hier handelt es sich immer nur um einen ausgesprochenen Nebenzweck, der dem hoheitlichen Hauptzweck zu dienen hat, und keine Behörde wird sich aus diesem Grunde als wirtschaftliches Unternehmen fühlen können, zumal sie ja nach außen hin nur als Konsument auftritt und lediglich für den eigenen Bedarf produziert. Aber ich betone, die Verwaltung der für solche Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel muß nach ähnlichen Gesichtspunkten erfolgen, wie sie im wirtschaftlichen Leben maßgebend sind, d. h. mit dem Ziele möglichst günstigen Einkaufs und möglichst wirtschaftlicher Ausnutzung. Daß es sich nach der Größenordnung um beträchtliche Summen handelt, zeigt der Kohlenbedarf der Reichsbehörden, der für 1925 nach dem Etat auf 12,5 Millionen Mark zu schätzen ist, ferner der Schreibpapierbedarf, der für die sämtlichen Reichsbehörden allein in Berlin rund 1 Million Mark betragen mag; dazu tritt noch der mehrfach höhere Betrag für Druckpapier⁸⁾.

Für unser besonderes Problem ist es wichtig, zu fragen, wie denn nun das Reich den legalisierten Grundsatz wirtschaftlicher Verwaltung solcher Gelder sicherstellt. Das geschieht einmal durch Maßnahmen der Verwaltung, insbesondere der Zentralstellen und der als Aufsichtsorgane fungierenden Provinzialbehörden, die sich sowohl durch allgemeine Anweisungen wie auch durch Ausübung ihres Aufsichtsrechts um diese Dinge kümmern. Dazu kommt dann die kontrollierende Tätigkeit des Rechnungshofs, der an der Hand der Rechnungen, sei es in Potsdam, sei es — was besonders wirksam ist — an Ort und Stelle Ver-

Zur Frage der Übertragbarkeit und der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln vgl. Denkschrift des Rechnungshofs zur Reichshaushaltsrechnung 1925 (Reichstagsdrucksache Nr. 549, IV. Wahlperiode 1928) S. 4 ff.

⁸⁾ Die finanzielle Bedeutung und wirtschaftliche Wichtigkeit des behördlichen Beschaffungswesens ist in neuerer Zeit immer mehr erkannt worden. Dies hat u. a. auch den Vortragenden in seiner Eigenschaft als Reichssparkommissar veranlaßt, diesem Gebiete seine besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Vgl. Gärtner, Das behördliche Beschaffungswesen; Beiträge zur technischen Verwaltungsreform Heft 6, herausgegeben vom Deutschen Institut für wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1928.

stöße gegen die erlassenen Vorschriften sowohl wie gegen die ungeschriebenen Gesetze wirtschaftlichen Handelns zu rügen hat 9).

II.

Unter den gleichen Etats- und Kontrollvorschriften steht nun auch eine recht große Zahl von Dienststellen des Reiches, die bei der Erfüllung ihrer Aufgabe noch in erweiterter, ich möchte sagen spezifischer und intensiver Weise wirtschaftlich zu handeln haben. In einer gewissen Stufenfolge geordnet nenne ich Lazarette, Versorgungskrankenhäuser, Heeresverpflegungsämter, Heeresbekleidungsämter und die eigentlichen Heereswerkstätten, von denen freilich heute nur noch die Werftbetriebe übriggeblieben sind. Es ist klar, daß der Zweck, zu dem diese Dienststellen tätig sind, unmittelbar dem Aufgabenkreis des Reiches angehört: Heilung der kranken Heeresangehörigen oder Kriegsbeschädigten, Beschaffung von Lebensmitteln für die Reichswehr und ebenso für die Marine, Herstellung und Reparatur von Schiffen und Ausrüstung für die Reichsmarine. Es ist aber ebenso einleuchtend, daß sie alle Parallelen finden in Unternehmungen der Privatwirtschaft. Versorgungskrankenhäuser und Sanatorien, Reichswerften und Privatwerften sind sich nach Einrichtung und Betätigung zum mindesten sehr ähnlich. Der Unterschied liegt aber wesentlich darin, daß Sanatorien und Privatwerften mit dem Ziele betrieben werden, einen Gewinn herauszuwirtschaften, der dem Eigentümer zufließen soll. Dieses Ziel erreichen die Privatunternehmungen durch höchstmögliche Ausnutzung des wirtschaftlichen Prinzips, d. h. durch Erzielung eines möglichst großen Nutzens mit möglichst geringen Unkosten. Dieses wirtschaftliche Prinzip ist aber — nach dem Vorgetragenen selbstverständlicherweise — auch maßgebend für den Betrieb der genannten öffentlichen Wirtschaften. Und hier taucht gewissermaßen zum erstenmal das Problem auf, ob der Staat, im vorliegenden Falle das Reich, das wirtschaftliche Prinzip mit den gleichen Mitteln verfolgen und erreichen kann, deren sich die Privatunternehmen bedienen. Entgegen steht der Anwendung kaufmännischer Methoden mit ihrer Freiheit in bezug auf Personal, Geldverwendung, Buchung und Bilanzierung aber wesentlich zweierlei. Einmal der Umstand, daß es sich eben um Betriebe handelt, die dem Hoheitszweck des Reiches dienen und diesen unter allen Umständen erfüllen müssen, bei denen daher der Nutzen, den sie verwirklichen sollen, nicht lediglich nach dem in Geld meßbaren wirtschaftlichen Erfolg beurteilt werden kann. Zweitens aber auch die Tatsache, daß die Bindung an den Etat sowie die sich daraus für die Kontrolle ergebenden Folgerungen lebenswichtige Rechte von Regierung

9) Vgl. RHO. §§ 90, 96, 107.

und namentlich Parlament berühren. Freilich ist damit kaum das letzte Wort zu dem Problem einer möglichst wirtschaftlichen Ausgestaltung derartiger Reichsbetriebe gesprochen. Allerdings ist die Lösung schwierig, und wir haben auch schon mißlungene Lösungsversuche zu verzeichnen, z. B. den bereits vor dem großen Kriege gemachten Versuch der Einführung der kaufmännischen Buchführung in den Betrieb der damals Kaiserlichen Werft in Wilhelmshaven¹⁰⁾; auf die Gründe des Mißlingens kann ich hier nicht näher eingehen, nur muß ganz allgemein hervorgehoben werden, daß die Art der Buchführung an sich allein nicht so entscheidend ist für die Wirtschaftlichkeit eines Betriebes, wie vielfach angenommen wird. Es müssen da noch andere Faktoren hinzutreten.

Die Reichshaushaltsordnung hat das auch ganz klar erkannt. Es kommt u. a. darauf an, das Interesse der Dienststelle an einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Mittel zu erhöhen. In gewissem, freilich bescheidenem Umfang kann dieses Ziel nach dem Gesetz dadurch erreicht werden, daß einer Dienststelle für einen bestimmten Zweck Mittel zur Selbstbewirtschaftung überwiesen werden¹¹⁾. Geschieht dies durch eine entsprechende Bestimmung

¹⁰⁾ Die dem Reichstag vorgelegte Denkschrift des Staatssekretärs des Reichsmarineamts (Reichstagsdrucksache Nr. 344 13. Legislaturperiode I. Session 1912—14 Budget-Kommission) über die kaufmännische Buchführung bei der Werft Wilhelmshaven stellt fest, daß bei an einen Etat gebundenen Betrieben die kaufmännische Buchführung schwierig sei, da sie zur Ermöglichung der Kontrolle mehr Buchungen benötige und nur mit Schwierigkeiten darauf eingerichtet werden könne, die Innehaltung des Etats erkennen zu lassen und die gesetzlich vorgeschriebene Kontrolle zu ermöglichen.

Auch neuerliche Versuche bei zwei der Marineleitung unterstehenden nach § 15 RHO. eingerichteten Betrieben, die kaufmännische Buchführung durchzuführen, wurden abgebrochen; es soll neben der kameralistischen Buchführung nur noch zwecks Kontrolle der Wirtschaftlichkeit eine Betriebsbuchführung bestehen bleiben. Diese Lösung, mit Hilfe wirtschaftsstatistischer Buchungen den Betriebserfolg zu ermitteln, und die kameralistische Buch- und Rechnungsprüfung daneben als Grundlage für die Wirtschaftsgebarung und Kontrolle der Dienststelle beizubehalten, dürfte sowohl den haushaltsrechtlichen Vorschriften wie den Erfordernissen kaufmännischer Bewegungsfreiheit und wirtschaftlicher Betriebsführung gerecht werden. Die Lösung des Problems befindet sich zurzeit noch im Fluß.

¹¹⁾ Durch den Haushaltsplan können Dienststellen Mittel in der Weise überwiesen werden, daß die Verwendung zwar für bestimmte Zwecke zu erfolgen hat, der Nachweis gegenüber dem Rechnungshof nur hinsichtlich der Verausgabung an die beteiligte Stelle erforderlich ist (RHO. § 16). Davon ist namentlich im Haushalt des Reichswehrministeriums Gebrauch gemacht. Es wird damit der Zweck verfolgt, die Mittel der betreffenden Dienststelle möglichst selbständig zu überlassen, ihr dadurch den Anreiz zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu geben und die Rechnungsprüfung zu vereinfachen. Nach § 95 RHO. hat der Rechnungshof nur die Verausgabung an die beteiligte Stelle zu prüfen und sich nur von Zeit zu Zeit davon zu überzeugen, daß die Verwaltung nach den bestehenden Vorschriften geführt und von den zuständigen Stellen geprüft worden ist.

im Haushaltsplan, so tritt als automatische Folge für die betreffenden Dienststellen eine Erleichterung in bezug auf Verwaltung und Rechnungslegung ein; vor allem aber können sie frei über die angeforderten Mittel auch der Zeit nach verfügen, so daß in einem Jahr Ersparnisse möglich sind, die dem nächsten Jahr zugute kommen, was also eine praktische Ausnahme von der Regel des Haushaltsrechts darstellt, daß die durch den Etat bewilligten Beträge, soweit notwendig, nur im laufenden Rechnungsjahre Verwendung finden dürfen¹²⁾. Das Korrelat der größeren Freiheit in bezug auf die Verwaltung der Selbstbewirtschaftungsfonds ist die dadurch ermöglichte wirtschaftlichste Ausnutzung der Gelder; namentlich bei der Verwaltung des Reichsheeres, bei dem ja die sächlichen Ausgaben für die Unterhaltung der Waffen und Munition wie auch für Verpflegung eine besonders große Rolle spielen, finden wir eine Reihe von Anwendungsfällen dieser Bestimmung. Und es ist gerade ein Problem der Gegenwart, die bei Heereslazaretten bereits eingeführte Selbstbewirtschaftung der Beköstigungsmittel auch auf die Versorgungskrankenhäuser in Anwendung zu bringen, wenn nicht etwa für letztere eine ihrem Sanatoriumscharakter noch mehr entsprechende Form der Bewirtschaftung gefunden werden sollte.

III.

Die Reichshaushaltsordnung hat nun nicht verkannt, daß das Brutto-Prinzip des Etats, d. h. die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben getrennt nach Titeln¹³⁾ unter Umständen für gewisse Reichsbetriebe oder Teile von solchen ein ernstes Hemmnis ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sein kann. In solchen Fällen läßt sie es zu, daß in den Etat nur eine Summe, nämlich das voraussichtliche Endergebnis eingestellt wird, knüpft aber die Zulässigkeit an die Voraussetzung, daß der Betrieb mit Rücksicht auf seinen Wirtschaftszweck

Die Bildung von Selbstbewirtschaftungsfonds beim Heere hat sich durchaus bewährt. Die erzieherische Wirkung der Einrichtung besteht auch darin, daß die Dienststellen ein unmittelbares Interesse an der wirtschaftlichen Verwendung ihrer Gelder gewinnen. In gewissem Umfange könnte die Gefahr entstehen, daß zu große Ersparnisse angesammelt werden und darunter z. B. Menge und Qualität der Beköstigung bei den Truppen und Lazaretten leiden. Ein wirksames Korrektiv hiergegen ist im neuen Heere, daß bei jedem einzelnen Manne dadurch, daß ihm Beköstigungsgeld von seiner Besoldung abgezogen wird, das ständige Interesse an guter und ausreichender Verpflegung wachgehalten wird.

Im übrigen ist es eine der ersten Aufgaben der die Selbstbewirtschaftungsfonds prüfenden Behörden (Wehrkreisverwaltungsämter und Rechnungshof), den Ersparnissen ganz besondere Beachtung zu schenken.

¹²⁾ RHO. § 30. Vgl. Anm. 7 Abs. 2.

¹³⁾ RHO. § 7.

kaufmännisch eingerichtet ist (R. H. O. § 15)¹⁴⁾. Zwei Beispiele mögen als Erläuterung dienen: die Reichskartenstelle und die Reichsdruckerei. Die Reichskartenstelle ist der bei weitem kleinere Betrieb von beiden. Sie ist nach dem Kriege herausgewachsen aus der Landesaufnahme, einer früheren militärischen, jetzt zivilen Einrichtung, die wesentlich den Hoheitszwecken des Reiches und auch der Länder dient. An die Aufnahme und Herstellung der Originalkarten schließt sich ein Vervielfältigungsbetrieb an, der insbesondere auch dem weitesten Bedürfnisse des Publikums dient. Dieser letztere Betrieb ist zur Zeit räumlich von der Landesaufnahme getrennt, wenn er natürlich auch noch in enger Verbindung mit ihr steht, und ist — worauf es für uns ankommt — kaufmännisch aufgezogen, hat also insbesondere eine kaufmännische Buchführung und Bilanzierung. Das wesentliche ist aber nicht dies, sondern die damit gegebene völlige Freiheit kaufmännischer Gebarung, die sich von der eines Privatunternehmens kaum noch unterscheidet. Zu betonen ist aber für unsere Betrachtung, daß die Reichskartenstelle und ebenso die Reichsdruckerei keine selbständige Rechtspersönlichkeit, sondern ein unmittelbarer reichseigener Betrieb ist. Bilanzmäßig erscheint dieser Unterschied freilich nicht. Unter den Aktivis finden wir natürlich die sämtlichen realen Vermögenswerte, die z. B. der Reichsdruckerei für ihren Betrieb überwiesen worden sind; als Passivum erscheint

¹⁴⁾ Die Vorschrift der RHO. § 15 hat nur haushaltsmäßige Bedeutung. Sie sagt weder, wann ein solcher Wirtschaftszweck als vorliegend anzusehen ist, noch stellt sie Richtlinien für die kaufmännische Einrichtung im einzelnen auf. Insbesondere ist die kaufmännische doppelte Buchführung nicht zwingend vorgeschrieben. § 85 a. a. O. bestimmt nur, daß sie angewendet werden soll, sofern nicht die kameralistische Buchführung beibehalten wird. Nach § 86 a. a. O. soll im allgemeinen auch bei kaufm. doppelter Buchführung die Rechnungslegung nach den Vorschriften der RHO. erfolgen; nur treten an Stelle der Rechnung die Inventur, Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie die abgeschlossenen kaufmännischen Bücher.

Die Vorschriften des HGB. über Handelsbücher gelten für Betriebe nach § 15 RHO. nicht, obwohl ein solcher Betrieb Kaufmann i. S. des HGB. sein kann (vgl. § 42 HGB.). Die Betriebe nach § 15 RHO. sind keine selbständigen Rechtssubjekte, vielmehr Teile des reichsbehördlichen Organismus, deren Verfassung und Geschäftsführung das Reich kraft seiner Organisationsgewalt regeln kann. Die Rechnungskontrolle liegt kraft positiver Vorschrift (§ 88, Ziffer 3 RHO.) dem Rechnungshof ob, der seine Prüfung auch hier gemäß § 96³ RHO. auf die Wirtschaftlichkeit zu erstrecken hat. In dieser Hinsicht eröffnet sich ihm ein besonders fruchtbares Tätigkeitsgebiet. Die Probleme können hier nur angedeutet werden. Weil bei dem bisher erst kurze Zeit bestehenden § 15 RHO. die Entwicklung noch im Fluß ist, wird der Rechnungshof kraft seiner umfassenden Erfahrung besonders in der Lage sein, Vorschläge hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung zu machen. Neben den im Text erwähnten nach § 15 RHO. eingerichteten Reichsbetrieben besteht noch eine Anzahl von kleineren Betrieben, die je nach den Bedürfnissen der Verwaltung vermehrt oder vermindert wird.

der entsprechende Geldwert, der bei der Reichsdruckerei wesentlich höher ist als bei der Reichskartenstelle.

Bei der Reichsdruckerei müssen wir noch einen Augenblick verweilen. Und zwar deshalb, weil ihre Betätigung über den eigentlichen Hoheitszweck des Reiches erheblich hinausgewachsen ist. Dem Hoheitszweck dient vor allem die umfangreiche und schwierige Herstellung von Wertzeichen der verschiedensten Art wie Noten, Freimarken, Steuerzeichen, ferner die Drucklegung von amtlichen Schriften usw. Eingeschaltet sei hier indessen, daß die Reichsdruckerei für diese Zwecke keineswegs ein Monopol besitzt, ein Problem, dessen Erörterung hier zu weit führen würde. Wichtiger für uns ist, daß die Reichsdruckerei nicht nur Privataufträge für Drucklegungen in freier Konkurrenz annimmt — was im Interesse einer gleichmäßigen Beschäftigung und vollen Ausnutzung des investierten Kapitals und der beschäftigten Arbeiter sehr zu begrüßen ist —, sondern daß sie auch planmäßig ein dem Hoheitsbereich ganz fremdes Gebiet pflegt, nämlich den Kunstdruck zur Wiedergabe von Kupferstichen. Sie kennen ja wohl alle die trefflichen Faksimileausgaben der schönen Stiche des Kupferstichkabinetts. Daß die Reichsdruckerei auf dieses Gebiet durch den Wertzeichendruck hingeführt worden ist, spielt m. E. eine immerhin wichtige Rolle für die Beurteilung dieses Betriebszweiges. Denn es dürfte schwerfallen, den unmittelbaren Zweck dieser Betätigung in Verbindung mit den Hoheitsaufgaben des Reiches zu bringen, es sei denn, daß man die Verbreitung guter Kunsterzeugnisse zu billigem Preise als Aufgabe des Reiches in Anspruch nehmen wollte. Anlaß war eben die Ausnutzung der in der Reichsdruckerei vorhandenen Kräfte und Erfindungsgaben mit dem letzten Ziele, einen wirtschaftlichen Nutzen in Form von Gelderträgen dem Reiche zuzuführen. Mutatis mutandis läßt sich das auch für gewisse Publikationen der Reichskartenstelle sagen. Wir sehen also bei beiden Reichsbetrieben, wie aus ursprünglich hoheitlichen Aufgaben, deren Erfüllung unter dem wirtschaftlichen Prinzip steht, eine Erwerbswirtschaft herausgewachsen ist.

Freilich, wie nochmals zu betonen, keine Erwerbswirtschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das ist deshalb für unser Problem wichtig, weil für die bisher behandelten reichseigenen Betriebe mit vollständig kaufmännischem Betrieb die Kontrollbestimmungen der Reichshaushaltsordnung, d. h. die Befugnisse und Pflichten des Rechnungshofes in voller Gültigkeit geblieben sind. Selbstverständlich muß sich die formale Methode der Kontrolle und ihre materielle Ausführung den gegebenen Verhältnissen anpassen, d. h. der Sache nach eine kaufmännische sein. Schon diese Tatsache hat es gerechtfertigt, daß sich der Rechnungshof

durch Anstellung kaufmännischer Sachverständigen in jüngster Zeit personell ergänzt hat.

IV.

Mit den bisher besprochenen Gruppen von wirtschaftlichen Betätigungen des Reichs hat sich die wissenschaftliche Doktrin bisher kaum beschäftigt. Anders steht es in dieser Hinsicht mit ganz großen Reichsunternehmungen, die gerade in jüngster Zeit eine wesentliche Umgestaltung ihres haushaltsrechtlichen Verhältnisses zum Reich erfahren haben. Ich meine die Deutsche Reichspost und die Deutsche Reichsbahngesellschaft. Da die einschlägigen Verhältnisse im allgemeinen ja bekannt sind, könnte ich mich wohl ganz kurz in meinen Ausführungen fassen, wenn es nicht doch lehrreich wäre, auf gewisse prinzipiell wichtige Punkte hinzuweisen. Die Volkswirtschaftslehre hat früher Post und Eisenbahn unter dem Gesichtspunkt der »staatlichen Erwerbseinkünfte« zusammen mit Domänen und Forsten, Porzellanmanufakturen und Notenbanken, kurzum den verschiedensten Arten von Staatsbetrieben behandelt. In der Neuzeit wendet sich die wissenschaftliche Beachtung mehr den unterscheidenden Merkmalen zu und erblickt in Post und Eisenbahn mit Recht öffentliche Betriebe, die in allererster Linie dem allgemeinen Nutzen zu dienen haben. Beide Auffassungen sind richtig, und es ist eine Frage des Kräfteausgleichs, welcher Faktor bei der Wirtschaftsführung den überwiegenden Einfluß hat. Die außerordentlich große Bedeutung der Einnahmen aus den verstaatlichten Eisenbahnen für Preußen hat aber doch in keiner Weise die Befriedigung der allgemeinen Interessen hinsichtlich der Ausgestaltung der Tarife und der Erschließung abgelegener Gegenden für den Verkehr hintangehalten. Ähnlich kann von der Reichspost gesagt werden, daß sie es im allgemeinen sehr wohl verstanden hat, ihre Aufgabe im Allgemeininteresse so zu lösen, daß nicht nur ihre Kosten gedeckt sondern ein regelmäßiger nennenswerter Überschuß an die Reichskasse abgeliefert wurde. In der Richtung dieser Resultante von Ertragsstreben und Befriedigung der Verkehrsinteressen wird sich auch fernerhin die Deutsche Reichspost und die Deutsche Reichsbahngesellschaft betätigen müssen, erstere infolge des Druckes des Reichsfinanzministers und auf Grund erfreulicher eigener Erkenntnis dieser nationalen Pflicht, letztere infolge des Londoner Abkommens. Das soeben Ausgeführte hat den Sinn einer tatsächlichen Feststellung, aus der sich doch wohl ergibt, daß eine scharfe Unterscheidung zwischen öffentlichen Wirtschaften, die nicht die Erzielung von Gelderträgen zum Zweck haben, und öffentlichen Unternehmungen, bei denen dies der Fall ist, nicht gemacht werden kann. Aber gleichwohl lassen sich Post und Eisenbahn unter einem allgemeinen Gesichtspunkt zusammen-

gefaßt im Anschluß an die zuvor besprochenen Betriebe, insbesondere der Reichsdruckerei, betrachten.

Wir sahen, daß diese ungeachtet ihrer selbständigen, vom Etatsprinzip befreiten kaufmännischen Geschäftsführung als reichseigene Betriebe ohne selbständige Rechtspersönlichkeit anzusprechen sind. Für die Reichsbahn gilt nun unzweifelhaft der Rechtszustand, daß in ihr jetzt eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit gegeben ist, die zwar nicht, wie eine oberflächliche Betrachtung annehmen könnte, eine Aktiengesellschaft ist, sondern eine Gesellschaft eigenen Rechtes, was zu erwähnen nicht unwichtig ist ¹⁵⁾. Ob die Deutsche Reichspost durch das Gesetz vom 18. März 1924 ebenfalls eine eigene Rechtspersönlichkeit geworden ist, möchte ich nicht bejahen; indessen ist das dem Reichspost- und Telegraphenbetrieb gewidmete Reichsvermögen ein Sondervermögen geworden, das von dem übrigen Reichsvermögen getrennt worden und in bezug auf seine Verwaltung besonderen Rechtsvorschriften unterworfen ist ¹⁶⁾. Es wäre interessant

¹⁵⁾ Vgl. §§ 1, 16 Abs. 1, 2 Reichsbahngesetz vom 30. 8. 24 (RGBl. II S. 272), ferner die Entscheidung des Reichsbahngerichts vom 24. August 1928, abgedruckt im Amtlichen Nachrichtenblatt der Deutschen Reichsbahngesellschaft »Die Reichsbahn«, Heft 36 vom 5. 9. 1928.

¹⁶⁾ Die »Deutsche Reichspost« hat keine Rechtsfähigkeit (vgl. auch Handbuch des Postwesens, Artikel »Reichspostfinanzgesetz«). Hätte man ein selbständiges Rechtssubjekt schaffen wollen, so hätte das im Reichspostfinanzgesetz (vom 18. 3. 24, RGBl. I S. 287) ausdrücklich festgelegt werden müssen, wie das in der wenige Wochen vorher erlassenen, durch das Gesetz über die Deutsche Reichsbahngesellschaft vom 30. August 1924 (RGBl. II S. 272) inzwischen aufgehobenen Verordnung über die Schaffung eines Unternehmens »Deutsche Reichsbahn« (vom 12. 2. 24, RGBl. I S. 57) geschehen ist. Auch die Regelung der Vermögensangelegenheiten spricht gegen die Rechtsfähigkeit der Post. Bei der »Deutschen Reichsbahn« wurde zwischen ihrem Eigentum und dem des Reichs deutlich geschieden (§§ 3, 4 der VO.); § 1 des Reichspostfinanzgesetzes dagegen bestimmt nur, daß das dem Postbetrieb gewidmete Vermögen als Sondervermögen von dem übrigen Reichsvermögen getrennt zu halten ist. Die Vorschriften der RHO. gelten nur nach Maßgabe des Reichspostfinanzgesetzes; so hat z. B. der Finanzminister nicht die weitgehenden Befugnisse des § 20 RHO. Zur Kreditaufnahme bedarf die Post, abweichend von dem Grundsatz des Art. 87 RV., keines Gesetzes, sondern nur eines Beschlusses des Verwaltungsrats (§§ 6, 15 Reichspostfinanzgesetz) nach vorheriger Verständigung des Post- und Finanzministers (§ 9 Reichspostfinanzgesetz).

Die selbständige Stellung der Post kann von verschiedenen Gesichtspunkten aus beurteilt werden. Auf der einen Seite ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit, die bei Schaffung des Gesetzes angestrebt war, erreicht. Andererseits ist insbesondere die Doppelstellung des Reichspostministers hervorzuheben. Er hat als Ressortchef die Belange der Post wahrzunehmen, in deren oberstem Organ, dem Verwaltungsrat, der wichtige und für die Allgemeinheit einschneidende Befugnisse (Grundsätze über die Benützung der Verkehrseinrichtungen, Gebührenbemessung) besitzt, er den Vorsitz führt. Verfassungsmäßig ist er als Mitglied der Reichsregierung an deren Beschlüsse gebunden, er ist der Regierung und dem Parlament verantwortlich, dessen Vertrauen er zu seiner Amtsführung bedarf.

zu untersuchen, wie sich diese Konstruktion unterscheidet von der Rechtsform, welche die Verordnung vom 12. Februar 1924 (also wenige Wochen vorher) für das Unternehmen »Deutsche Reichsbahn« gefunden hatte, die ausgesprochenermaßen eine juristische Person bilden sollte und nach dem späteren Reichsbahngesetz zweifellos eine solche bildet. Aber das würde zu weit führen. Für unsere Betrachtung genügt die Tatsache, daß wie für die Reichspost so auch für die Reichsbahn unabhängig von der später auf Grund des Dawes-Gutachten und der Londoner Abmachung erfolgten und jetzt gültigen Regelung das Bedürfnis hervorgetreten war, besondere Formen der Verwaltung zu suchen, die dem Ziele Rechnung tragen sollten, wirtschaftlichen Gesichtspunkten einen möglichst breiten und von rein fiskalischen Einflüssen tunlichst unbehinderten Raum zu geben. Diesem Ziele dient — jetzt spreche ich von der Gestaltung bei der Deutschen Reichspost — eine weitgehende Ausschaltung des Reichsfinanzministers, des Reichsrats und des Reichstags. Ob sich die gesetzlichen Grenzen dieser Beschränkung praktisch in aller Schärfe werden festhalten lassen, kann bei der Machtposition der genannten Faktoren immerhin zweifelhaft sein; jedoch will ich da der historischen Entwicklung nicht vorgreifen. Nicht ausgeschaltet ist bei der Reichspost die Kontrolle durch den Rechnungshof¹⁷⁾, die vielmehr auch in der Folge auf der Grundlage der Reichshaushaltsordnung erfolgen wird. Eine Betrachtung der Reichsbahngesellschaft unter den ebenerwähnten Gesichtspunkten möchte ich hier vermeiden. Um eine Frage kommen wir aber nicht herum, die ebenfalls für die Post geklärt, für die Reichsbahn nach ihrer Lösung noch nicht abgeschlossen ist. Das ist die Frage nach der Buchführung. Sie erinnern sich, daß das Problem kaufmännischer oder kameralistischer Buchführung bei den wirtschaftlichen Betrieben eine große Rolle spielt. Nun wird die Verwaltung der Reichspost auf der Grundlage des vom Verwaltungsrat zu beschlie-

¹⁷⁾ Nach § 11 RPFinGes. legt der Reichspostminister dem Rechnungshof die Jahresrechnung nebst Gewinn- und Verlustrechnung zur Prüfung vor. Die Prüfung erfolgt nach einer gemäß § 11 zwischen Reichspostministerium und Rechnungshof im August 1924 getroffenen Vereinbarung. Grundlage der Prüfung ist im wesentlichen (d. h. soweit nicht durch das Reichspost-FinGes. abgeändert) die RHO. Der Rechnungshof übermittelt die geprüfte Rechnung dem Verwaltungsrat, der an Stelle von Reichsrat und Reichstag über die Entlastung befindet.

Auf die Deutsche Reichsbahngesellschaft finden dagegen die Vorschriften der RHO. keine Anwendung (§ 30 Reichsbahngesetz). Die Kontrollmöglichkeiten des Reiches sind beschränkt. Die Reichsregierung hat das Recht, jederzeit die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung der Gesellschaft nachprüfen zu lassen, sie kann jedoch nur in die Buchungen hierfür Einsicht nehmen, die sich bei der Hauptverwaltung befinden. Mit dieser Prüfung hat die Regierung den Rechnungshof betraut. Die Rechnungsprüfung im einzelnen liegt dagegen einem Organ der Reichsbahngesellschaft, dem Hauptprüfungsamt, ob. Vgl. Denkschrift des Rechnungshofs (Reichstagsdrucksache 2898 III Wahlperiode 1924/27).

henden Etats geführt. Das hat notgedrungen zur Folge, daß die Rechnungsführung im Prinzip eine sich dem Voranschlag anschließende kameralistische sein muß. Aber dem wirtschaftlichen Grundgedanken des Gesetzes entspricht es durchaus, daß neben der Jahresrechnung eine Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt wird, die also kaufmännischen Charakter hat. Die Aufstellung von Bilanzen geht nebenher. Um diese der Zentrale obliegende Aufgabe zu ermöglichen, ist nun eine interessante Kombination der kaufmännischen mit der kameralistischen Buchführung in der Weise vorgesehen, daß von den verausgabenden Stellen eine Verteilung der Ausgaben auf die beiden Hauptpositionen »Anlage« und »Betrieb« nebst den erforderlichen Unterkonten vorgenommen wird¹⁸⁾. Wie sich dieser Gedanke in der praktischen Handhabung bewährt, kann erst die Erfahrung lehren. Jedenfalls zeigt er die aus dem Eigeninteresse des Unternehmens herausgewachsene Notwendigkeit, dem wirtschaftlichen Grundgedanken auch in den Buchungsmethoden bis in die Verzweigungen der einzelnen Verwaltungsstellen Rechnung zu tragen. Es wird aufmerksam verfolgt werden müssen, ob die hier zu gewinnenden Erfahrungen nicht auch

¹⁸⁾ Von dem für die Reichsverwaltung in § 3 RHO. vorgeschriebenen Schema (Trennung des ordentlichen vom außerordentlichen Haushalt) weicht der Haushalt der Post ab. Nach den für die Rechnungsführung der Post durch die Reichsregierung nach Anhörung des Verwaltungsrates aufgestellten Grundsätzen, bei denen die Vorschriften des Reichspostfinanzgesetzes und der RHO. zur Richtschnur genommen sind, ist die Rechnungsführung so einzurichten, daß eine ordnungsmäßige Gewinn- und Verlustrechnung aufgestellt werden kann. Demgemäß zerfällt der Haushaltsplan der Reichspost nicht mehr in den ordentlichen und außerordentlichen Plan, sondern bildet ein einheitliches Ganzes mit zwei Geldspalten für Betrieb und für Anlage. Die Betriebsspalte enthält den Anschlag für die Gewinn- und Verlustrechnung; sie wird benutzt, wenn der Änderung des Kassenbestandes keine Änderung eines anderen Vermögensbestandteiles gegenübersteht, also eine Vermehrung oder Verminderung des Gesamtvermögens eintritt. Die Anlagespalte dient der Vermögensrechnung; sie wird benutzt, wenn der Änderung des Kassenbestandes die Änderung eines anderen Vermögensbestandteiles gegenübersteht, also eine Änderung im Gesamtvermögen nicht eintritt. Die Ausdrücke sind der bei der Post in Gebrauch befindlichen Wirtschaftsstatistik entnommen. Entsprechend dem Voranschlag werden auch die Bücher geführt.

Die Post hat somit keine echte kaufmännische Buchführung, vielmehr werden die Posten des Voranschlags nur in einer Weise gebucht, die es ermöglicht, auf dem Wege über eine Zusammenfassung zu einer Bilanz zu kommen. Diese ergibt sich mithin nicht zwangsläufig aus einem Hauptbuch, wie das bei kaufmännischen Betrieben der Fall ist.

Bei der Deutschen Reichsbahngesellschaft ist dagegen überhaupt eine für ein ganzes Rechnungsjahr maßgebende Bindung durch einen festen Voranschlag vermieden. Hier ermöglicht die Einführung kaufmännischer Finanzgebarung eine der jeweiligen Finanzlage der Gesellschaft und der allgemeinen Wirtschaftslage sich anpassende Beweglichkeit der Wirtschaftsführung, namentlich der Ausgaben für Beschaffungen und Neuanlagen. Vgl. Sarter u. Kittel, Die neue deutsche Reichsbahngesellschaft, Berlin 1924; ferner Homberger, Die Bilanz aufstellung der D.RBG., in der Festgabe für Georg von Schanz zum 75. Geburtstage, I S. 257.

auf andere Reichsbetriebe, die noch rein kameralistisch verwaltet werden, irgendwie mit Vorteil übertragen werden können.

V.

In dem bisherigen Verlauf der analysierenden Betrachtung der wirtschaftlichen Betätigung des Reichs hatten wir es mit Betrieben oder Betriebszweigen zu tun, die seit langem dem staatlichen Zuständigkeitsbereich angehören. In einer Stufenfolge sind wir von einfachen, kameralistisch verwalteten Typen zu Formen gelangt, für die ein eigenes Recht geschaffen worden ist, um ihnen eine möglichst große, dem Privatbetrieb nachgebildete Beweglichkeit und Bewegungsfreiheit zu geben, wie es wörtlich in der Begründung zu dem Reichspostfinanzgesetz heißt. Damit ist aber das Ende der Linie noch nicht erreicht. Wir gelangen vielmehr nun zu den interessantesten Formen wirtschaftlicher Reichsbetriebe, die sowohl zeitlich die jüngsten wie auch sachlich die eigenartigsten und differenziertesten sind und die alle durch die Eigenart ihrer rechtlichen Gestaltung insofern charakterisiert sind, als ihre Formen solche des Privatrechts sind, dessen Bestimmungen über Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Erwerbs- oder Wirtschaftsgenossenschaften maßgebend sind. Es sind also alles Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, von denen wir jetzt zu sprechen haben. Wollte man eine vertiefte wissenschaftliche Betrachtung dieser Unternehmungen geben, so müßte man auf die Entwicklung der Wirtschaftsformen, wie sie die Privatwirtschaft in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts durchgemacht hat, ebenso eingehen wie auf den Wechsel der Anschauungen, welchem das Verhältnis von Staat und Wirtschaft im Lauf der Zeiten unterworfen gewesen ist, etwa anfangend beim Merkantilismus, weiterführend über die in den Begriffen der physiokratischen, industriell-liberalen und manchesterlichen Doktrin sich ausprägenden Gegenpole bis zu den synthetischen Charakter tragenden Lehren des Kathedersozialismus. Man müßte darstellen, wie zunächst auf kommunalem Gebiet der Gedanke einer Beteiligung der Allgemeinheit an dem Gewinn von Werken, die der Versorgung der Allgemeinheit dienen, zunächst zu der Form der gemischt-wirtschaftlichen Unternehmung geführt hat. Aber der zeitlichen wie sachlichen Beschränkung des Themas entspricht es ebenso wie der bewußt gewählten Form meiner Darstellung, wenn ich Betrachtungen dieser Art hier zurückstelle und mich auf eine andeutende Darstellung der letzten wirkenden Ursachen beschränke, die gerade das Reich dazu geführt haben, sich an der Gründung von gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmungen zu beteiligen.

Da ist es der Weltkrieg und auch die Lage der Dinge in der Nach-

kriegszeit gewesen, die das Reich dazu geführt haben, im mittelbaren Interesse der Kriegführung und später zum Zwecke der Behebung von Kriegsfolgen sich an Unternehmen der verschiedensten Art, sei es pro parte, sei es in toto zu beteiligen. Viele von diesen Unternehmen bestehen zwar heute nicht mehr, indessen ist die Zahl der vorhandenen heute noch so groß, daß es nicht einmal zulässig sein würde, Ihnen eine Aufzählung zu geben. Klarer dürften die zu behandelnden Probleme durch Vollständigkeit der Darstellung auch kaum werden. Vielmehr glaube ich, daß die Herausgreifung einzelner Typen am deutlichsten die Problemstellung sowie das Material zur Klärung der grundsätzlichen Fragen ergeben wird.

Also nur Beispiele führe ich an, die zum Teil noch näher ausgeführt werden sollen, wenn ich als bestimmende Gründe für den Eintritt des Reiches in wirtschaftliche Unternehmungen die Versorgung des Heeres und der Landwirtschaft mit Stickstoff, die Herstellung von Aluminium als Ersatz¹⁹⁾ von Kupfer wie als Leichtmetall für Flugzeug- und Luftschiffbau, die Gewinnung großer Mengen elektrischer Energie sowohl für die Versorgung der soeben erwähnten Industrien wie des Allgemeinbedarfs, den Ausbau des deutschen Kanalnetzes sowohl im Interesse des Verkehrs wie der Erzielung elektrischer Energie, die Fabrikation orthopädischer Geräte für die Kriegsverletzten, die Vermehrung der Wohnungen und die Gewinnung von Siedlungsland, die Zusammenfassung und Kontrolle des Geldbedarfs der kriegswirtschaftlichen Unternehmungen nenne. Solche aus dem Zweck der Betätigung von vornherein gegebenen Motive liegen indessen bei einem sehr nennenswerten Teil der gewerblichen Reichsbetätigung nicht vor: vielmehr hat sich lediglich aus dem Vorhandensein von nicht mehr in der bisherigen Weise verwendbarem Reichsvermögen, das nur zu industrieller Ausnutzung geeignet war und ist, der ganze Bereich von Betätigungen ergeben, der für jeden verständlich mit dem Namen »Deutsche Werke« zusammengefaßt wird.

Es wird genügen und die zur Verfügung stehende Zeit voll in Anspruch nehmen, wenn ich mich mit näheren Ausführungen auf die an erster und letzter Stelle genannten Fälle beschränke.

V a.

Ich beginne mit der Deckung des Stickstoffbedarfs. Mit seiner Steigerung durch den Krieg zum Zwecke immer vermehrter Pulvererzeugung wie zur Erhöhung unseres Ernteertrages ging parallel ein Zurückbleiben der im Frieden mit etwa 230 000 t reinen Stickstoffs (N)

¹⁹⁾ Die Herstellung von Aluminium im Lande ermöglichte auch den Verzicht auf bis dahin aus dem Auslande eingeführtes Aluminium.

ausreichend gewesen Versorgung, da die Einfuhr von Chilesalpeter — im Frieden etwa 115 000 t — alsbald ganz unterbunden wurde, und die Erzeugung von schwefelsaurem Ammoniak als Nebenprodukt der Kokeereien aus verschiedenen Gründen zurückging. Da ist uns denn die Wissenschaft zuhülfe gekommen, indem sie bereits vor dem Kriege drei Methoden der Technik zur Verfügung gestellt hatte, den Stickstoff der Luft synthetisch zu binden. Das Birkeland-Eyde-Verfahren, beruhend auf der Vereinigung von N und O (Sauerstoff) im elektrischen Lichtbogen zu Stickoxyd, der Grundlage der Salpetersäure, das Haber-Verfahren, welches eine direkte Verbindung von N mit H (Wasserstoff) unter hohem Druck und bei hoher Temperatur unter Vermittlung eines Katalysators ausnutzt, und das Frank-Caro-Verfahren, das auf der Reaktion von Kalziumkarbid mit reinem Stickstoff basiert, wobei das Produkt, der Kalkstickstoff, sowohl unmittelbar als Düngemittel wie auch mittelbar als Ausgangsmaterial für Ammoniak und Salpetersäure dient.

Für uns ist vornehmlich das letztere Verfahren wichtig. Das erstgenannte eignet sich wegen seines großen Bedarfs an elektrischer Energie nicht für unsere Verhältnisse, da die relativ hohen Stromkosten es unrentabel machen. Das zweite Verfahren, nach dem heute in Deutschland die bei weitem größte Menge von synthetischem N gewonnen wird, ist zwar auch im Kriege erst in Deutschland technisch ausgebaut worden. Die Beteiligung des Reiches ist dabei auch eine sehr erhebliche gewesen; sie hat es überhaupt nur ermöglicht, daß die großen auf diesem Verfahren beruhenden N-Werke der Badischen Anilin- und Soda-Fabrik (jetzt J. G. Farben-Industrie-Aktiengesellschaft) entstanden sind. Aber die finanzielle Hilfe des Reiches ist nur in Form von Darlehen gegeben worden und hat nicht zu einer Beteiligung an den Unternehmungen geführt. Anders bei den Kalkstickstoff-Werken. Es bestanden zwar solche schon bei Ausbruch des Krieges in Deutschland, aber ihre Erzeugung war im Verhältnis zum Gesamtbedarf von rund 230 000 t N minimal, indem sie noch nicht 5% desselben deckten. Eines dieser Werke wurde von den Bayerischen Stickstoffwerken in Trostberg an der Alz betrieben. Durch Zusammenwirken der eben genannten Gesellschaft mit dem Reich — an die Namen Helfferich, v. Gwinner und Caro knüpfen sich die Verhandlungen, die zum Ziele führten —, wurde in den ersten Monaten des J. 1915 die Errichtung zweier großer Karbid- und Kalkstickstoff-Fabriken in der Weise zustandegebracht, daß das Reich das Geld für den Bau hergab und die Bayerischen Stickstoffwerke sowohl den Bau als auch den weiteren Betrieb für Rechnung des Reiches führten. Bereits Anfang 1916 konnten beide Werke in Betrieb genommen werden: Piesteritz, unterhalb Wittenberg a. d. Elbe, mit einer Jahreserzeugung von 30 000 und Chorzow in Oberschlesien mit 26 000 t reinem N.

Piesteritz befindet sich noch heute mittelbar im Reichseigentum²⁰⁾; Chorzow schied dagegen aus ihm aus und wurde 1922 von Polen beschlagnahmt. Außerdem haben die Bayerischen Stickstoffwerke mit Unterstützung des Reichs eine große Karbid-Fabrik an der Alz bei Margarethenberg errichtet; das dort erzeugte Karbid wurde und wird in dem erwähnten Kalkstickstoffwerk in Trostberg azotiert, wie man die angedeutete Reaktion mit N zu nennen pflegt. Infolge dieser Bauten auf Reichskosten, die an der Alz i. J. 1922 noch eine beträchtliche Erweiterung erfuhren, und insbesondere auch in Auswirkung der relativ gesteigerten Produktion der einzelnen Anlagen beträgt die Gesamtjahreserzeugung an Kalkstickstoff ungeachtet des erwähnten Ausfalls von Chorzow zurzeit rund 80 000 t N, d. s. rund 20% des jetzigen Bedarfs Deutschlands und absolut gemessen mehr, als heute im Ammoniak der Kokereien gewonnen wird. Aber es läßt sich nicht leugnen, daß das Haber-Bosch-Verfahren einen gewaltigen Vorsprung gewonnen hat. Es liegt so, daß die Konkurrenzmöglichkeit des Caro-N sehr wesentlich von dem Preise der elektrischen Energie abhängt, die zur Herstellung des Karbids zwar in nicht so großem relativem Ausmaße wie bei dem Birkeland-Eyde-Verfahren aber doch in beträchtlicher Höhe benötigt wird. Die bei Errichtung der Werke im Kriege grundlegend gewesene Zahl von 17 kWh pro kg gebundenen N ist nun durch Verbesserung des Verfahrens sehr wesentlich herabgesetzt worden, indessen liegen die Kosten der elektrischen Energie im Durchschnitt etwa in der Größenordnung von $\frac{1}{3}$ der Gesamtkosten der Karbidherstellung, die ihrerseits wieder rund $\frac{4}{5}$ der Herstellungskosten des Kalkstickstoffs ausmachen dürften. Daher ist es ein für die Karbiderzeugung besonders günstiges Moment, daß das technische Verfahren eine besonders große Elastizität besitzt und die volle Ausnutzung von elektrischem Spitzenstrom der Wasserkräfte erlaubt, was natürlich umgekehrt auch für die volle Ausnutzung der Wasserkraftenergie von wesentlichem Vorteil ist. Jedoch darf ich vielleicht auf letzteren Punkt später noch einmal zurückkommen. Hier genügt es festzustellen, daß hierin ein wichtiger Gesichtspunkt für die Weiterführung der Karbiderzeugung gegeben ist. Denn die in dem Konkurrenzkampf zwischen Kalkstickstoff und Ammonsulfat, dem Erzeugnisse des Haber-Bosch-Verfahrens, früher dem ersteren zugeschriebenen Nachteile wie starkes Stauben bei der Verwendung haben sich durch einen Ölzusatz völlig beheben lassen; hinzugetreten ist als ein für den

²⁰⁾ Die Anlagen der Mitteldeutschen Stickstoffwerke in Piesteritz sind inzwischen an ein Konsortium unter Führung der Bayerischen Stickstoffwerke langfristig verpachtet. Die Anlagen sind von dem Konsortium umgebaut und sollen künftig der Herstellung von phosphorhaltigen Düngemitteln dienen. Zu dieser Umstellung gab die Erwägung Anlaß, daß auf die Dauer der Braunkohlenstrom für die Herstellung von Kalkstickstoff im Verhältnis zur Wasserkraft unwirtschaftlich sein würde.

Kalkstickstoff unmittelbar günstiges Moment seine Eignung, der stark zunehmenden Versäuerung unserer Böden entgegenzuwirken. Die Karbid- und Kalkstickstoff-Fabriken haben mithin noch eine Zukunft, und ich kann nur jedem raten, der einmal dazu Gelegenheit haben sollte, sich eine solche Fabrik anzusehen, dies zu tun. Sie werden da ganz eigenartige Apparaturen sehen, die eigens den besonderen Aufgaben angepaßt werden mußten und nicht etwa aus anderen Produktionsprozessen übernommen werden konnten. In gewaltigen Öfen, die einem Hochofen ähnlich von oben mit einem Gemisch von gekörntem Kalk und Koks beschickt werden, erfolgt bei einer durch den elektrischen Strom erzeugten Temperatur von etwa 2800 Grad die Reaktion, bei der unter Freiwerden von Kohlenoxyd Karbid — chemisch CaC_2 — entsteht. Dabei haben die großen Öfen eine Kapazität von 10000 bis 11000 kW und nehmen die elektrische Energie aus je drei riesigen Elektroden mit einer Spannung von etwa 120 Volt auf. Ein höchst interessanter Anblick ist das Abstechen eines solchen Karbidofens, das in verhältnismäßig kurzen Intervallen erfolgt, wobei das geschmolzene Karbid mit einer Temperatur von über 2000 Grad unter Entwicklung von weißen Kalkdämpfen in eiserne Pfannen ausfließt. Feiner und ruhiger mutet nun der Anblick einer Azotierungsanlage an; das rührt im wesentlichen von der Tatsache her, daß hier keine Energiemengen mehr zugeführt zu werden brauchen. Das fein gemahlene Karbid hat nämlich die Eigenschaft, sich den N begierig anzulagern, und dabei Wärme zu entwickeln, sobald erst die Reaktion einmal durch Erzeugung der erforderlichen Temperatur von rund 1000 Grad an einer Stelle eingeleitet ist, was praktisch auch durch den elektrischen Strom geschieht. Leider gestattet mir die Zeit nicht, auf weitere Einzelheiten des Verfahrens einzugehen.

Für uns ist ja auch die wirtschaftliche Konstruktion dieser Unternehmungen das wichtigste. Und da muß ich nachtragen, daß sich die geschilderten Fabriken auf zwei ausschließlich im Reichsbesitz befindliche Aktiengesellschaften verteilen, die Mitteldeutschen Stickstoffwerke (Kalkstickstofffabrik Piesteritz) und die Bayerischen Kraftwerke (Karbidfabriken an der Alz). Hervorheben muß ich hier noch die volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Reichsgesellschaften. Sie liegt natürlich auf landwirtschaftlichem Gebiet. Das allgemeine Ziel einer Steigerung unserer landwirtschaftlichen Produktion wird ganz wesentlich durch Vermehrung der N-Düngung beeinflußt. Der Lösung der vielen hier noch offenen technischen Fragen dient nun die Stickstoff-Land G. m. b. H., an der das Reich mittelbar beteiligt ist. Auf den von der N-Land bewirtschafteten Pachtgütern werden zugleich Musterbeispiele für erfolgreiche Stickstoffdüngung geliefert, die auch als Erziehungsmittel zu werten sind. Daß der gesamte N-Absatz in dem

N-Syndikat zusammengefaßt ist, dürfte bekannt sein; die eine Gruppe dieses Syndikats bilden die Kalkstickstoffabriken. Mithin steht auf diesem indirekten Wege dem Reich eine Beeinflussung der für die Landwirtschaft so wichtigen N-Preise zu Gebote. Es ist erfreulich, daß es gelungen ist, diese Preise wesentlich unter den Vorkriegspreisen und unter den jetzigen Weltmarktpreisen zu halten. Mit einem Satze: wir haben jetzt in Deutschland mehr als das doppelte an N zu billigerem Preise als vor dem Kriege zur Verfügung und können dabei völlig auf die Einfuhr von Chilesalpeter verzichten, was für unsere Zahlungsbilanz immerhin eine Rolle spielt.

V b.

Wir müssen aber weitereilen und uns kurz mit der Aluminiumerzeugung beschäftigen. Die Gründe, aus denen das Reich im Kriege zu einer Förderung der Aluminiumfabrikation gekommen ist, habe ich angedeutet. Wie rasch hat sich doch dieses Leichtmetall, nachdem die technische Ausgestaltung des Verfahrens, auf elektrolytischem Wege aus geschmolzener Tonerde reines Aluminium (Al) herzustellen, gelungen und damit die Möglichkeit gegeben war, seinen Preis ganz wesentlich zu senken, ein großes Absatzgebiet erobert. Die Verwendungsmöglichkeiten des Aluminiums werden sich aber voraussichtlich noch steigern, da es gelungen ist, Aluminiumlegierungen herzustellen, die bei großer Leichtigkeit hervorragende physikalische Eigenschaften haben. Freilich hat sich die im Kriege vielfach erörterte Absicht, das Kupfer in der elektrotechnischen Industrie durch das Aluminium zu ersetzen, nicht in vollem Umfange verwirklichen lassen. Eine große Bedeutung hat Aluminium für Hochspannungsleitungen in der Überlandversorgung mit Elektrizität. Allein das erstaunliche Anwachsen der Welterzeugung von Aluminium beweist die steigende technisch-wirtschaftliche Bedeutung, und zwar um so mehr, als gerade das Kupferland, Amerika, da bei weitem im Vorsprung ist. Während vor dem Kriege in Deutschland von einem Zweigwerk der Schweizer Aluminiumfabrik Neuhausen rund 1000 t Al erzeugt worden sind, beläuft sich jetzt (1927) die deutsche Jahreserzeugung auf rund 30000 t, wohingegen Amerika etwa 98000 t erzeugt. Also ich glaube, über die Bedeutung der Al-Industrie an sich nichts weiter sagen zu müssen, erwähnen will ich nur eine von mir nicht nachprüfbar technische Prophezeiung, daß nämlich die Zeit der Schwermetalle abgelöst werden würde durch eine Zeit der Leichtmetalle. Mithin kann das eine feststehen: in der Al-Fabrikation haben wir es mit einer wichtigen Schlüsselindustrie für den Metallmarkt zu tun. Und nun liegen die Dinge in Deutschland so, daß der bei weitem größte Teil des Al in Reichsfabriken hergestellt wird.

Wenn ich es mir auch leider versagen muß, auf die Entstehungs-

geschichte der einzelnen Reichswerke im einzelnen einzugehen, und wenn ich ebenso darauf verzichten muß, den technischen Prozeß eingehend zu schildern, so muß ich doch zu beiden Fragen einige ganz kurze Andeutungen machen. Der Weg, der zu der unmittelbaren Beteiligung des Reiches an den im Kriege aus der Not des Bedarfs heraus neu gegründeten Fabriken in Horrem, Rummelsburg, Grevenbroich und Lauta geführt hat ²¹⁾, ist ein zwangsläufiger gewesen und zwar deshalb, weil das Reich sowohl als Geldgeber wie als Abnehmer und Risikoträger dazu berufen war. Alle diese Kriegswerke beruhen auf der Verwendung von Braunkohlenstrom. Die Ausnutzung von Wasserkraftenergie kam schon wegen der relativ längeren Ausbauezeit im Hinblick auf die Dringlichkeit des Bedarfs nicht wohl in Frage. Erst im Jahre 1925 ist das größte Aluminiumwerk Deutschlands, das auf der Ausnutzung der Wasserkraft des Inns beruht, das Innwerk fertiggestellt worden. Die Frage der Kraftquelle spielt auch beim Aluminium eine ähnliche Rolle wie beim Kalkstickstoff. Der Strompreis ist für die Herstellungskosten von ungefähr der gleichen Wichtigkeit, da die Stromkosten einen erheblichen Teil der Selbstkosten ausmachen.

Während nun, und jetzt komme ich auf einen weiteren volkswirtschaftlich sehr wichtigen Punkt der Aluminiumerzeugung, die Rohstoffe bei der Karbidgewinnung ausschließlich deutschen Ursprungs sind, ist das beim Aluminium leider nicht — oder ich will sagen, noch nicht der Fall. Ich sagte, die Herstellung ist ein elektrolytischer Prozeß, dem geschmolzene Tonerde, das Oxyd des Al, unterworfen wird. Diese Tonerde wird nun heute noch aus einem ausländischen Rohmaterial, dem Bauxit, hergestellt. Ausreichende Bezugsmöglichkeiten sind zwar für die Reichswerke sichergestellt. Aber volkswirtschaftlich ist es ein wichtiges, wissenschaftlich zwar gelöstes, aber noch nicht in technisch wirtschaftliche Form gebrachtes Problem, den Bauxit durch deutschen Ton zu ersetzen. Die Schwierigkeit liegt darin, daß Bauxit etwa 60% Tonerde, Ton dagegen nur 36% Tonerde enthält. Wer einmal eine Tonerdefabrik gesehen hat, ich meine eine solche, die mit Bauxit als Rohmaterial arbeitet, der wird Verständnis gewonnen haben für die technischen Schwierigkeiten und Unkosten eines chemischen Großbetriebes, der eine Reihe von Einzelprozessen in sich schließt, wie Auf-

²¹⁾ Die Werke Horrem und Rummelsburg waren nur provisorische Umstellungen vorhandener Fabriken für den Kriegsbedarf. Grevenbroich und Lauta wurden für eine größere Fabrikation von vornherein eingerichtet. Der Ausbau des Innwerks war bereits im Kriege beschlossen. Im Jahre 1917 wurde die Innwerks-Gesellschaft gegründet und das Projekt in Bearbeitung genommen. Es trug dem Gedanken Rechnung, daß möglicherweise auf die Dauer eine volkswirtschaftlich wichtige Aluminiumerzeugung in Deutschland nur unter Verwendung von Wasserkraft möglich sein wird, da im übrigen Ausland ausnahmslos Wasserkraft für die Herstellung des Stromes zur Aluminiumerzeugung verwendet wird.

schließen durch Zusammenschmelzen mit Soda, Auflösen des zerkleinerten Produktes in warmem Wasser, Ausfällen von Aluminiumhydroxyd durch Rühren und Behandeln mit Kohlendioxyd, Abtrennung des ausgefallten Aluminiumhydroxyds, Kalzinierung desselben bei 1200 Grad, so daß unter Abspaltung von Wasser reines Aluminiumoxyd gewonnen wird. Diese ganze Kette von Einzelprozessen ist gewissermaßen ein Trennungsprozeß der im Bauxit enthaltenen Tonerde von den anderen im ganzen etwa 40% ausmachenden Bestandteilen, nämlich den Oxyden von Eisen, Silizium, Titan und Chrom. Rentabel ist das Verfahren nur dann, wenn möglichst auf Nebenprodukte und auf Wiedergewinnung der im Verfahren benötigten Zusatzchemikalien hin gearbeitet wird. Dies geschieht in weitem Umfange und ist für den Technologen besonders interessant, kann aber von mir hier nicht dargestellt werden. Meine Ausführungen sollen auch nur die technischen Schwierigkeiten andeuten, die sich der chemischen Verarbeitung deutschen Tones in wirtschaftlicher Konkurrenzmöglichkeit mit dem Bauxit entgegenstellen. Um die Größenordnung zu beurteilen, in der das Problem liegt, genügt es, anzudeuten, daß von den Herstellungskosten der Tonerde nicht ganz 30% auf den Bauxit einschließlich Frachten entfallen, und daß an den Kosten der Aluminiumelektrolyse die Rohstoffe, also im wesentlichen Tonerde mit nicht ganz der Hälfte beteiligt sind. Es ist aber zu hoffen, daß die Unabhängigmachung der deutschen Aluminiumproduktion von ausländischem Rohstoff auf dem einen oder anderen Wege gelingen wird. An der Vereinfachung des elektrolytischen Prozesses sind die Techniker mit Erfolg an der Arbeit. Während z. B. die im Kriege errichtete, jetzt nicht mehr vorhandene Fabrik Rummelsburg etwa 40 kWh zur elektrolytischen Abscheidung von 1 kg Aluminium benötigte, sind die Zahlen heute wesentlich niedriger. Einschalten will ich, weil für die Mitglieder der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft interessant, daß über die Konstitution des Bauxits in unserem chemischen Institut neuerdings erfolgreich gearbeitet worden ist; ferner, da ich gerade davon spreche, daß unser Metall-Forschungs-Institut praktisch wichtige Arbeiten auf dem Gebiet des Al und seiner Legierungen geleistet hat.

Wie bei der Karbid- und Kalkstickstofferzeugung will ich auch die für die Aluminiumerzeugung in Betracht kommende wirtschaftliche Organisation kurz angeben. Träger sind da vor allem die Vereinigten Aluminium-Werke A. G., deren Aktien sich sämtlich über die Vereinigte Industrie-Unternehmungen A. G. (Viag) (s. S. 448 Ve) im Reichsbesitz befinden und die ihrerseits wieder sämtliche Aktien des Erftwerkes A. G. besitzen. Auch die unmittelbar mit dem Innwerk verbundene, jetzt größte Aluminiumfabrik ist von den Vereinigten Aluminium-Werken übernommen worden. Von den Beteiligungen an Werken der Weiterverarbeitung zu sprechen, verbietet mir die Zeit.

V c.

Sie haben gesehen, daß das Reich zur Deckung von Bedürfnissen infolge des Krieges zur Beteiligung an der Errichtung von chemisch-technischen Fabriken geführt worden ist, die sich der modernsten Verfahrensweise, nämlich der elektrochemischen bedienen. Das ist nun der unmittelbare Anlaß dazu geworden, daß das Reich auch das Gebiet der Erzeugung elektrischer Energie betreten mußte. Es gehört mit zu meinen interessantesten amtlichen Erinnerungen, wie eine Verkettung von Umständen, wobei die Preisfrage der elektrischen Energie eine entscheidende Rolle spielte, dazu führte, daß das Reich die sämtlichen Aktien einer Tochtergesellschaft der AEG. übernahm, die für die Strombelieferung der Kalkstickstoffabrik in Piesteritz ein großes Kraftwerk in Zschornowitz auf der Unterlage der Braunkohlengrube Golpa gebaut hatte. Zur Strombelieferung der ebenfalls erwähnten Aluminiumfabrik in Rummelsburg mußte dann eine 100000 Volt-Leitung von Zschornowitz nach Berlin gebaut werden, und nach Kriegsende wurde dann diese Leitung den Interessen Berlins dienstbar gemacht. Noch unmittelbarer war der Eintritt des Reiches in die Elektrizitätserzeugung an anderer Stelle, indem zur Stromversorgung der erwähnten Aluminiumfabrik Lauta das ebenfalls auf Braunkohle beruhende Kraftwerk Lauta gebaut wurde. Um einigermaßen vollständig zu sein, erwähne ich dann noch den Erwerb des Kraftwerks Trattendorf und der als Basis dienenden Braunkohlengrube Brigitta, beide in der Nähe von Lauta gelegen. Die genannten Werke sind heute in den Elektro-Werken A. G. vereinigt, deren Kapital über die Viag ganz in der Hand des Reiches sich befindet, wobei ich auf die Form dieses Besitzes später noch zurückkommen will (s. S. 448 V e). Kurz schildern will ich aber jetzt den Umfang und die wirtschaftliche Bedeutung dieser Elektrowerke. Sie umfassen, wie gesagt, drei Kraftwerke: Zschornowitz mit jetzt 160 000 kW installierter Maschinenleistung, Trattendorf mit 85 000 kW und Lauta mit 66 000, also insgesamt 311 000 kW²²⁾. Wesentliche Erweiterungen sind teils im Bau, teils geplant. Da die durchschnittliche Leistung und Benutzungsdauer der Maschinen eine gute ist, konnte die Stromabgabe im Jahre 1924 auf 1410 Millionen kWh gesteigert werden²³⁾. Was bedeutet das im Rahmen der Elektrizitätsversorgung? Die Größenordnung ist an sich schon

²²⁾ Die gesamte den Elektrowerken zur Verfügung stehende Maschinenleistung ist infolge der neueren Einrichtungen Ende 1928 auf 670 000 kW. = rund eine Million PS. gestiegen.

²³⁾ Die Zahlen für die folgenden Jahre sind:

1925	1577
1926	1486
1927	1677
1928	2000
	Mill. kWh.

sehr erheblich. Ich kann die Zahl natürlich nicht selbst nachprüfen, da eine einwandfreie Statistik nicht vorliegt; aber es ist mir gesagt worden, daß die genannte Gesamterzeugung der Elektrowerke ungefähr 15% der in den öffentlichen Elektrizitätswerken Deutschlands erzeugten Energie betragen haben mag. Volkswirtschaftlich ist aber folgendes besonders wichtig. Durch den Ausbau von weiteren 100 000 Volt-Leitungen, die zu der vorhin erwähnten nach und nach hinzugekommen sind, ist die Reichweite der drei auch miteinander verkoppelten Einzelwerke so über ganz Mitteldeutschland ausgedehnt worden und kann noch weiter ausgedehnt werden, daß die elektrische Versorgung ganz Mitteldeutschlands mit Elektrizität als Bereich der Elektrowerke angesprochen werden kann. Die an Berlin, Leipzig, Dresden, die Provinz Sachsen und an den nördlichen Teil des Landes Sachsen und nach Schlesien zur allgemeinen Versorgung abgegebenen Elektrizitätsmengen machen von der angegebenen Gesamtabgabe einen erheblichen Teil aus. Die Elektrowerke sind mithin ein sehr wichtiges Glied in der Kette der zentralen Versorgungsanlagen der verschiedenen Versorgungsgebiete Deutschlands. Die Gesamtversorgung des Reiches ist ja nicht systematisch von einer Hand nach dem groß angelegten einheitlichen Sympherschen Plan erfolgt; es haben sich vielmehr Versorgungsgebiete nebeneinander entwickelt, deren Beherrschung hier in der Hand des Reiches, dort in der eines Landes, dort wieder in der Hand von gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften liegt. Aber der Grundgedanke ist und bleibt der, daß der Transport der gewichtslosen Elektrizität billiger ist als der Transport der zu ihrer Erzeugung benötigten Brennstoffe, namentlich der Braunkohle, die wegen ihres geringeren Kaloriengehalts nicht so weite Wege verträgt wie die Steinkohle. Diese zentralen Werke sollen den Grundstrom liefern, während zum Spitzenausgleich immer noch lokale Werke nötig sein werden. Aber auch der große Gedanke, die einzelnen Versorgungsgebiete miteinander zu verkoppeln, ist von den Elektrowerken durchaus im Auge behalten worden. Freilich werden dazu wohl Leitungen für noch höhere Spannungen erforderlich sein. Immerhin ist es wichtig, daß die Elektrowerke bzw. die Viag durch Aktienbeteiligungen ebenso in Süddeutschland wie in Ostpreußen wie in Schlesien an der Stromversorgung interessiert sind. Ich bitte, das im Auge zu behalten, weil hiermit ein Gesichtspunkt für die staatswirtschaftliche Beurteilung dieser Reichs-Aktiengesellschaften gegeben ist. An dieser Stelle will ich nur noch zusammenfassend hervorheben, daß für Zschornowitz und Trattendorf eigene Braunkohlengruben die energetische Unterlage liefern, während Lauta auf Grund eines langfristigen Lieferungsvertrages mit der Grube Erika der Ilse-Bergbau A. G. arbeitet. Ich müßte meine Zeit wesentlich überschreiten, wenn ich Sie mit einer Schilderung der höchst interessanten, der möglichsten Er-

sparung menschlicher Arbeitskraft Rechnung tragenden Technik sowohl der Gruben wie der Großkraftwerke unterhalten wollte. Ebenso kann ich hier nur das Problem andeuten, aber nicht erörtern, für wie lange wohl die Braunkohlenbasis in Mitteldeutschland reicht; ich möchte aber glauben, daß wir jedenfalls auch für die uns folgende Generation eine Erschöpfung dieser Vorräte nicht in Rechnung zu stellen brauchen²⁴). Jedenfalls spielt hierbei auch die Frage einer möglichst vollkommenen energetischen und materiellen Ausnutzung der Braunkohle eine wichtige Rolle. Daß auf diesem Gebiet auch Institute der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft führend arbeiten, ist Ihnen bekannt.

Von den auf Wasserkraft beruhenden Elektrizitätswerken, die in Bayern der Karbid- und Aluminiumerzeugung die elektrische Energie liefern, habe ich schon gesprochen. Das Carowerk bei Margarethenberg, welches die dritte Alzstufe mit einem Gefälle von 38 m und 60 cbm/sec. Wassermenge ausnutzt und eine installierte Maschinenleistung von 18000 kW besitzt, versorgt die Karbidfabriken der eigenen Gesellschaft der Bayerischen Kraftwerke und zusätzlich die Kalkstickstoffabrik in Trostberg der Bayerischen Stickstoffwerke. Das Innwerk bei Töging nutzt bei 31 m mittlerer Gefällhöhe rund 300 cbm/sec. Wasser aus und hat eine Maximalleistung von 70000 kW; die erzeugte elektrische Energie verteilt sich annähernd zur Hälfte auf das Aluminiumwerk in Töging und auf die eben erwähnten Karbidwerke, und zwar so, daß erstere im großen und ganzen die konstante Kraft, letztere den gesamten inkonstanten Strom erhalten. Die Elastizität der Karbidfabrikation gestattet eben die Aufnahme überschüssigen Stroms und kann ihn jederzeit nutzbringend verwenden. Dieser wird ihr auch von dem Alzwerk zugeführt, einem Kraftwerk, das die 4. Alzstufe mit einem Gefälle von 68 m ausnutzt und eine installierte Maschinenleistung von 36000 kW besitzt. Die Alzwerke sind eine G. m. b. H., an der das Reich durch die Viag zur Hälfte neben der Wacker-Gesellschaft in München beteiligt ist. Diese Beteiligung geht auf die im Kriege erfolgte Gründung zurück, die eben dem Zweck der Stromversorgung der Reichs-Karbidwerke dienen sollte, was auch heute noch der Fall ist. Mithin verfügt das Reich an Inn und Alz insgesamt über eine installierte Maschinenleistung von 106000 kW. Diese — wohl verstandene Maximalleistung infolge der Inkonstanz der Wasserkräfte, namentlich der Alz — beträgt mithin etwas mehr als $\frac{1}{3}$ der Leistung der auf Braunkohlen beruhenden Elektrowerke. Volkswirtschaftlich unterscheidet sich aber ihre Verwendung wesentlich, indem die in Rede stehende Wasserkraftenergie ausschließlich zur Versorgung von Reichs-Karbid- und Aluminium-

²⁴) Man rechnet heute mit dem Braunkohlenvorrat für mindestens 100 Jahre. Auch bei den Elektrowerken hat sich ergeben, daß die Gruben eine erheblich größere Menge Kohlen enthalten, als zunächst angenommen wurde.

werken Verwendung findet und nicht in die allgemeine Versorgung einbezogen ist.

V d.

Aus dem großen Bereich der wirtschaftlichen Unternehmungen des Reiches mit eigener, dem Handelsrecht entnommener Rechtspersönlichkeit kann ich hier nur noch wenige Typen herausgreifen.

Einmal die Deutschen Werke ²⁵⁾. Entstanden sind sie aus den Heereswerkstätten, die vor dem Kriege in militärisch-kameralistischer Verwaltung stehend, der Deckung des Heeresbedarfs an Waffen und Munition dienten; auch ein Teil der ehemals Kaiserlichen Werft in Kiel war ursprünglich in die Deutschen Werke aufgegangen. Im Kriege trat natürlich eine gewaltige Steigerung nach Umfang und Leistung ein, wofür etwa die Steigerung des beschäftigten Personals auf das Fünffache der Vorkriegszeit charakteristisch ist. Das Kriegsende entzog diesen Werken tatsächlich und der Versäiler Vertrag auch rechtlich die bisherige Betätigungsmöglichkeit. Reichsregierung und Nationalversammlung, die zwischen den beiden theoretischen Möglichkeiten des Verkaufs der einzelnen Werke oder der Umstellung auf Friedensproduktion zu wählen hatten, entschlossen sich für die letztere Alternative. Ich übergehe Einzelheiten wie die Abstoßung einzelner Betriebe teils durch Übergang an das Reichsverkehrsministerium, d. h. die damalige Reichsbahn, teils durch Verpachtung. Es blieben immerhin noch 14 Einzelbetriebe, für die das Problem der Verwaltung, der Umstellung auf neue Produktionen, der Lösung von Personal-, Lohn-, Kapital- und Organisationsfragen im einzelnen gegeben war. Zur Charakterisierung der Größenordnung des Problems eine Zahl: bei der Übernahme der Verwaltung durch das Reichsschatzministerium im Spätjahr 1919, wodurch die Entmilitarisierung ihren äußeren Ausdruck fand, waren fast 39500 Arbeiter und 7500 Angestellte in den Betrieben beschäftigt. Das Grundproblem der Organisation wurde zunächst in der Weise gelöst, daß alle Betriebe in einer Aktiengesellschaft mit der Idee einer auf Erzeugung und Verarbeitung von Eisen neben einer großen Anzahl mehr oder weniger organisch verbundenen Einzelproduktionen beruhenden Vertikalorganisation vereinigt worden sind. Auf eine kritische Erörterung des Gedankens der Zusammenfassung in einer Gesellschaft will ich nicht eingehen, aber eines muß gesagt werden: trotz ungeheurer Schwierigkeiten, die nur zum Teil im inneren Wesen der Sache lagen, wie Konkurrenz mit der Privatindustrie usw., vielmehr ganz wesentlich durch fortgesetzte Eingriffe der Entente bis zur Unerträglichkeit gesteigert

²⁵⁾ Vgl. die Dissertation von Karplus »Die deutschen Werke. Ein Beispiel für die Stellung des Staates als Unternehmer in Konkurrenz mit der Privatindustrie.« Gießen 1927.

wurden, ist eine gewaltige Arbeit geleistet worden, die auch von dem objektiv denkenden Techniker und Kaufmann als eine hervorragende Leistung gewertet wird. Diese Eingriffe der Entente haben beispielsweise den Plan, in einem großen Hütten- und Walzwerk in Spandau eine gemeinsame Rohstoffbasis für sämtliche Betriebe zu schaffen, zum Scheitern gebracht. Dadurch, daß man sich in jüngster Zeit insofern zu einer organisatorischen Umgestaltung der Deutschen Werke entschlossen hat, daß die einzelnen Betriebe, soweit sie nicht stillgelegt oder anderweitig, z. B. durch Verpachtung, verwertet worden sind, die Form selbständiger Gesellschaften erhalten haben, wird das ausgesprochene Urteil nicht berührt. Für unsere Beurteilung ist diese Frage auch nicht die entscheidende, vielmehr genügt die Feststellung der Tatsache, daß die technisch-wirtschaftliche Umstellung in den weiter betriebenen Werken gelungen ist, daß bereits heute eine Reihe von Einzelbetrieben der früheren D. W. technisch und wirtschaftlich Gutes leisten — um nur wenig zu nennen: die Präzisionswerkzeuge in Amberg, die Spinnereimaschinen in Ingolstadt, das D-Rad, landwirtschaftliche Maschinen, eiserne Betten, Gießereierzeugnisse in Spandau, Triebwagen, Glühkopfmotoren, Schiffbau in Kiel und Friedrichsort. Sie können in den Fabriken der Deutschen Werke manches Vorbildliche in technischer Hinsicht sehen. Daß damit nun die Einzelwerke aller Zukunftssorgen überhoben seien, will ich natürlich keineswegs sagen. Aber wenn man im Interesse der unmittelbaren oder mittelbaren Erhaltung der Anlagen für das Reich ihre privatwirtschaftliche Ausnutzung grundsätzlich akzeptiert hatte, so mußte man sich darüber klar sein und bleiben, daß damit auch eine Übernahme des jede Privatwirtschaft belastenden Risikos verbunden sein und bleiben mußte. Daß der Weg anderer Verwertungsmöglichkeiten da begangen wird, wo er für das Reich vertretbar und vorteilhaft erscheint, habe ich ja angedeutet.

Nur wenige Worte zu der Reichs-Kredit-Gesellschaft. Auch hier kommt es mir wesentlich auf die Entstehungsgeschichte an. Sie ist hervorgewachsen aus dem im Kriege vom Reichsschatzamt errichteten »Statistischen Büro der Kriegsgesellschaften«. Dieses sollte sowohl dem finanziellen Ausgleich der teils über große Guthaben verfügenden, teils mit Kredit arbeitenden Kriegsgesellschaften dienen, als auch gewisse Kontrollaufgaben durchführen. Nach dem Kriege erwies sich nicht nur die Beibehaltung, sondern sogar die Ausgestaltung zu einer selbständigen Gesellschaft, erst G. m. b. H., dann Aktiengesellschaft mit erweitertem Aufgabenkreis als zweckmäßig, da die Erledigung der bankmäßigen Aufgaben der verschiedenen Reichsunternehmungen an einer Stelle zusammengefaßt werden mußten. Um hierfür und für andere Aufträge des Reichs leistungsfähig zu sein, war es notwendig, auch den Verkehr mit der Privatwirtschaft in das Bankgeschäft einzubeziehen. Hiermit

ging dann die Abtrennung der erwähnten Kontrollaufgaben und Übertragung dieser Tätigkeit ebenfalls unter der sich aus der Natur der Sache heraus als zweckmäßig erweisenden Ausdehnung auf die Privatwirtschaft auf eine selbständige Gesellschaft, die »Deutsche Revisions- und Treuhandgesellschaft« Hand in Hand. Heute pflegt die Reichskreditgesellschaft neben dem Inlandsgeschäft auch die Beziehungen zum Ausland und hat eine große Bedeutung auf dem Geldmarkt, eng zusammenarbeitend einerseits mit der Reichsbank, den großen Berliner Banken wie auch Provinzbanken, andererseits aber auch mit den Unternehmungen und Behörden des Reiches. Gerade der letzte Punkt ist m. E. von wesentlicher Bedeutung.

Mir liegt eine Übersicht über die verschiedenen Beteiligungen des Reiches in industriellen und kaufmännischen Unternehmungen vor, die recht zahlreiche Positionen aufweist. Nur ganz wenige Typen habe ich herausgegriffen. Und zwar solche, bei denen sich die Geschäftsanteile bzw. Aktien ganz in der Hand des Reiches befinden. Das ist auch noch bei einigen von mir nicht genannten Unternehmungen der Fall. Die große Zahl der Beteiligungen rührt aber von der beträchtlichen Anzahl von Fällen her, in denen das Reich mit einem mehr oder weniger beträchtlichen Teilbesitz interessiert ist. Sie haben zum Teil auch eine sehr große volkswirtschaftliche Bedeutung, wie z. B. die Beteiligung des Reiches an Kanalgesellschaften (Neckar, Rhein—Main—Donau, Teltow). Daneben figurieren Transport- und Versicherungs-Unternehmungen, Nahrungsmittel-, Luft- und Kraftverkehrs-Unternehmungen, zahlreiche auf dem Gebiete der Nachrichtenübermittlung liegende Unternehmungen der Deutschen Reichspost, Wohnstätten- und Siedlungs-Unternehmungen usw. Für uns muß heute diese Andeutung genügen.

V e.

Wir sind nunmehr in der Betrachtung des Tatsachenmaterials beinahe so weit gelangt, daß eine Herausarbeitung der Probleme aus ihnen möglich wäre. Indessen fehlt noch die Behandlung eines sehr wichtigen Zwischenkörpers, der zwar nicht für alle genannten Reichsbeteiligungen, aber doch für eine sehr große und wichtige Gruppe von ihnen eine entscheidende Rolle spielt. Ich meine die schon mehrfach erwähnte Viag (Vereinigte Industrie-Unternehmungen Aktiengesellschaft). Lassen Sie mich auch da historisch vorgehen. Nur kurz ist daran zu erinnern, daß es das Reichsschatzamt war, d. h. das Finanzressort der alten Verfassung, das im Kriege die Finanzierung der Ihnen geschilderten N, Al, Elektrizitätsunternehmungen in der Hand hatte. Nach der Staatsumwälzung fungierte dieses Ressort als Reichsfinanzministerium im alten Umfange, bis im Jahre 1919 aus ihm infolge verschiedener Gründe — ausgesprochenermaßen wegen des Anwachsens der Aufgaben sowohl auf

dem alten Gebiete der Reichsbeteiligungen als auch auf dem neuen Gebiete der Verwertung des überflüssig gewordenen Heeresgutes — das Reichsschatzministerium losgelöst wurde. In diesem wurde einer Industrieabteilung die Verwaltung der Reichsbeteiligungen übertragen. Soweit es sich um die überhaupt vom Finanzressort abhängenden Unternehmungen handelte, — was bei einer großen Zahl der von mir zuletzt kursorisch aufgezählten Beteiligungen nicht der Fall ist, indem hier Reichs-Verkehrsministerium, Reichs-Postministerium, Reichs-Innenministerium und Reichs-Arbeitsministerium je nach der materiellen Aufgabe der einzelnen Gesellschaft zuständig waren und sind, — ist die Betreuung sämtlicher Reichsbeteiligungen in der Industrieabteilung zusammengefaßt worden. Nun wurde das Reichsschatzministerium, dem außerdem noch die Liegenschafts- und Bauverwaltung sowie die Reichsvermögensverwaltung für die besetzten rheinischen Gebiete in besonderen Abteilungen oblag, am 1. April 1923 aufgelöst, und seine Aufgaben gingen auf andere bestehende Ministerien über. Man stand vor der Alternative, auch die Industrieabteilung in toto dem Reichsfinanzministerium zu übertragen oder aber für diese Verwaltung eine neue Form zu finden, welche in größerer Beweglichkeit, als das in einem bürokratisch geleiteten Ministerium möglich zu sein schien, die kaufmännisch-wirtschaftliche Zusammenfassung der verschiedenen Gesellschaftsinteressen des Reiches gewährleistete. Man hat sich für den letzteren Weg entschieden und die Form in einer Aktiengesellschaft, eben der Viag, gefunden, welche als »holding company« des Reiches für die hier in Betracht kommenden Gesellschaften fungiert. Die Konstruktion ist kurz die, daß die Beteiligungen des Reiches an den einzelnen Gesellschaften in das Eigentum dieser neuen A. G. übergangen, wohingegen das Reich den gesamten Aktienbesitz der Viag hat. Die Verwaltung dieses Aktienbesitzes liegt in den Händen des Reichsfinanzministeriums. Wenn ich soeben von einer holding company sprach, so ist dabei nicht nur an eine lediglich Aktienpakete verwaltende Gesellschaft zu denken, sondern an ein Organ, das als Nachfolgerin der alten Industrieabteilung jetzt gewissermaßen selbst ein kaufmännisches Konzernunternehmen darstellt, das seine Aufgabe in der wirtschaftlichen Zusammenfassung und namentlich auch unter dem Gesichtspunkte der nach dem Dargelegten auf der Hand liegenden produktionstechnischen Verknüpfung der Einzelunternehmen erblickt.

V f.

Welche Probleme ergeben sich nun aus der Beteiligung des Reichs an Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, und wie sind sie gelöst worden? Zunächst einen allgemeinen Satz über die privatwirtschaftliche Form reichseigener Unternehmungen. Wenn wir auch die Aktiengesellschaft oder die G. m. b. H. mit ihren gegebenen rechtlichen

Auswirkungen namentlich im Bereiche eines Nebeneinander von gleichgerichteten Privat- und Staatsbetrieben als die nächstliegende, einfachste und z. B. wegen ihrer Publizität mit dem Vorteil der leichten Eingliederung in die Gesamtwirtschaft verbundene Form anerkennen müssen, so taucht doch m. E. bei den Gesellschaften, deren Alleinaktionär das Reich ist, sofern es ein solcher bleiben will, ein interessantes Problem auf, das man unter die von Rathenau als »Substitution des Grundes« zusammengefaßten Erscheinungen einreihen kann: Namen und Formen sind geblieben, aber das innere Wesen hat sich geändert, insofern nämlich, als das Wesen der A. G., durch Zusammenführen von vielen kleineren oder größeren — für sich selbst aber unzureichenden — Kapitalien eine vermögende Kapitalkraft hervorzubringen, bei einer »Gesellschaft« mit einem Alleinaktionär seinen ursprünglichen Sinn verloren hat ²⁶⁾.

Praktisch wichtiger sind zwei Fragen, die beantwortet werden müssen. Wie gestaltet sich die Verantwortlichkeit des zuständigen Ressortministers? Und wie vollzieht sich die Kontrolle? Beides steht in einem gewissen Zusammenhang.

Die Reichsverfassung kennt neben der politischen Gesamtleitung des Kabinetts durch den Reichskanzler nur eine selbständige und vollständige Verantwortlichkeit der einzelnen Reichsminister gegenüber dem Reichstag ²⁷⁾. Bei den in eigener Regie des Reiches betriebenen Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit ist nach Umfang und Inhalt die Verantwortlichkeit des zuständigen Ministers nicht anders als bei den hoheitlichen Geschäften seines Ressorts. Wird dagegen ein Unternehmen in Form einer zivilrechtlichen Gesellschaft geführt, so ergibt sich neben der parlamentarischen Verantwortung zugleich eine Verantwortlichkeit nach dem Gesellschaftsrecht. Hier ist nun in dem Verhältnis von Generalversammlung einerseits und Aufsichtsrat und Vorstand andererseits eine klare, Ihnen bekannte Teilung gegeben, bei welcher die Generalversammlung den Aktienbesitz und die anderen Organe die Geschäftsführung vertreten. Wo nun der Aktienbesitz ganz in der Hand des Reiches liegt, also nur ein Generalaktionär vorhanden ist, hat der Ressortminister alle Rechte der Generalversammlung; bei einem Teilbesitz die entsprechenden Majoritäts- oder Minoritätsrechte. Es ist neuerdings in der wissenschaftlichen Literatur eine Ansicht vertreten worden, die von der scharfen Trennung zwischen Aktienbesitz und Geschäftsführung ausgeht und daraus weitgehende Folgerungen zieht ²⁸⁾. Diese Beurteilung ist zwar im allgemeinen, nämlich da, wo es sich dem

²⁶⁾ Aktiengesellschaft mit einem Allein-Aktionär gibt es auch außerhalb der Reichsunternehmungen in der privaten Wirtschaft wiederholt, z. B. Friedr. Krupp A. G., Ammoniak-Werk Merseburg der I. G. Farben-Industrie-Aktiengesellschaft.

²⁷⁾ RV. Art. 56.

²⁸⁾ Vgl. Guggenheim, Der deutsche reichseigene Industriekonzern, Zürich 1925.

Grundgedanken der Gesellschaft entsprechend um eine sehr große Zahl von Aktionären usw. handelt, zutreffend, nicht aber da, wo es sich um solche Gesellschaften handelt, bei denen die Majorität der Anteile oder eine nennenswerte Minorität in einer Hand ist. Mit anderen Worten: die viel beklagte Machtlosigkeit des isolierten Kleinaktionärs findet ihren Gegenpol in der Machtfülle des Groß- oder Alleinaktionärs. Wie sich diese namentlich in der Bestellung des Aufsichtsrates und durch diesen in der Beeinflussung der Geschäftsführung, vielfach hinausgehend über die vielleicht etwas engen gesetzlichen Kompetenzen auswirkt, ist bekannt. Mithin wird der zuständige Reichsminister nicht nur für die Beteiligung seines Ressorts an irgendeiner Gesellschaft an sich — wobei die Reichshaushaltsordnung die Zustimmung und daher auch die Mitverantwortlichkeit des Finanzministers fordert²⁹⁾ — verantwortlich sein, sondern auch dafür, daß sich das Reich bei dem Eintritt in ein solches Unternehmen oder bei der Gründung auch den erforderlichen Einfluß sichert — das ist in der Reichshaushaltsordnung ausdrücklich als »Soll« Vorschrift ausgesprochen — und weiterhin dafür, daß jeder mögliche Einfluß im Interesse des Reiches ausgeübt wird. Es ist also keineswegs so, daß sich das Reich lediglich auf die Verwaltung des Aktienbesitzes wie etwa ein Privataktionär beschränkt, sondern der Sachverhalt ist vielleicht mit einer Familienaktiengesellschaft zu vergleichen, bei deren Gründung und Weiterführung die Familie kaum an Einfluß gegen die Zeit ihres unmittelbaren Privatbesitzes einbüßt³⁰⁾. Dementsprechend finden wir auch in den Auf-

²⁹⁾ RHO. § 48.

³⁰⁾ Trotzdem besteht auch im Falle des Groß- oder Alleinaktionärs bis zu einem gewissen Grade eine Trennung zwischen Eigentum und der Verfügungsgewalt daran: eine Trennung, die sich bei den sogenannten Holdinggesellschaften noch verschärft, wie denn überhaupt jede weitere Einschaltung von Zwischengliedern zwischen Geschäftsherren und Ausführendem den Einfluß des ersteren weiter vermindert. Das Bestreben, reichseigene Wirtschaftsunternehmungen im Interesse der Erhaltung ihrer Wirtschaftlichkeit und der klaren Scheidung zwischen Betriebs- und Hoheitsverwaltung den bürokratischen und wechselnden politischen Einflüssen zu entziehen, ist neben der Erleichterung selbständiger Kapitalbeschaffung wohl der Hauptgrund, weshalb man die Form der handelsrechtlichen Erwerbsgesellschaften gewählt hat. Die Geschichte der Entwicklung der Deutschen Werke ist in dieser Hinsicht ein bemerkenswertes Beispiel. Auch bei der Gründung der Viag haben diese Gesichtspunkte eine ausschlaggebende Rolle gespielt. An sich war das Reich kraft seiner Gesetzgebungsbefugnis durchaus in der Lage, eine besondere Rechtsform zu der nun einmal notwendigen Verselbständigung wirtschaftlicher Betriebe zu schaffen. Man denke z. B. an die Kolonialgesellschaften. Anlässlich der Beratung des Gesetzes über die Zusammenfassung der elektrowirtschaftlichen Unternehmungen und Beteiligungen des Preußischen Staates in einer Aktiengesellschaft ist dieser Gedanke auch in den Verhandlungen des preußischen Landtages aufgetaucht. Doch wegen die Nachteile mancher überflüssiger und auf öffentliche Betriebe nicht passender Bestimmungen des Aktienrechts nicht so schwer, daß man von den bewährten Formen der handelsrechtlichen Erwerbsgesellschaften geglaubt hat, abgehen zu müssen.

sichtsräten der Reichsgesellschaften maßgebende Persönlichkeiten der Ministerien als Vorsitzende und Mitglieder, die dann in Doppelseigenschaft — nämlich als Gesellschaftsorgan und als Mandatar des Reiches, fungieren. Die sich hieraus ergebenden Rechtsfragen sind mehr theoretischer als praktischer Natur, so daß ich sie hier nur andeuten, nicht erörtern will. Wichtiger scheint mir eine kurze Bemerkung über die Zusammensetzung der Aufsichtsräte solcher Reichsgesellschaften überhaupt. Sie finden in ihnen außer den erwähnten Beamten sowohl Männer des freien Wirtschaftslebens als vielfach auch Parlamentarier. Dadurch wird einmal eine für die Geschäftsführung des Unternehmens oft sehr fruchtbringende Verbindung mit den Erfahrungen hervorragender Kaufleute oder Industrieller, zweitens auch eine ständige Fühlung mit dem Parlament gewonnen, die zu einer Erleichterung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers führt.

Das zweite Problem ist das der Kontrolle. Aus der dem Rechnungshof gesetzlich obliegenden Überwachung der gesamten Reichshaushaltsführung³¹⁾, die sich im wesentlichen durch Prüfungen der Rechnungen vollzieht, ergibt sich, daß, soweit die Beteiligung an Unternehmungen sich im Etat auswirkt, sei es durch Einstellung von Gewinnen oder durch Bereitstellung von Mitteln, eine Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs einsetzen muß. Die Frage ist nur, wie weit sich das Prüfungsrecht und die Prüfungspflicht auf das Zustandekommen solcher Gewinne oder Zuschußbedürfnisse zu erstrecken hat. Denn mit der Prüfung von dieser Seite her konkurriert gewissermaßen das eigene Prüfungsbedürfnis der Gesellschaft und des Generalaktionärs. Dieses wird im freien Wirtschaftsleben — abgesehen von den auch für die Reichsgesellschaften natürlich geltenden Prüfungsaufgaben des Aufsichtsrats — in der Regel durch besondere Prüfungsorgane, Revisions- und Treuhandgesellschaften insbesondere im Auftrage des Aufsichtsrats ausgeübt. Es wäre nun die Lösung möglich gewesen, daß dem Rechnungshof auch diese Funktionen übertragen worden wären. Von all den Gründen des Für und Wider scheint mir der wohl der beachtlichste, daß man auch in bezug auf die Kontrolle möglichst die Formen der Privatwirtschaft durchführen wollte. Dem entspricht aber die Prüfung durch eine Treuhandgesellschaft. Da eine handelsrechtliche bindende Vorschrift nach dieser Richtung nicht besteht, so ist sie — wenn auch nur als »Soll«-Vorschrift — in der Reichshaushaltsordnung gegeben³²⁾, und es wird der Fachminister dafür verantwortlich sein, daß er die satzungsgemäße Prüfung durch eine ihm genehme Treuhandgesellschaft durchsetzt. Daß dann der Minister selbst, d. h. durch sein Ressort, das gesamte so zustandekommende Prüfungsmaterial überprüft, ist eine Selbstverständlichkeit, wird aber von der Reichshaus-

³¹⁾ RHO. § 87.

³²⁾ RHO. § 48 Abs. 2.

haltsordnung noch besonders ausgesprochen³³⁾. Danach erst setzt eine besonders geregelte Mitwirkung des Rechnungshofs ein. Er erhält das ganze dem Reich als Aktionär zugängliche Material, Berichte des etwa von dem Ressortminister ernannten Aufsichtsratsmitgliedes oder eines besonders beauftragten Ausschusses, Revisionsprotokoll der Treuhandgesellschaft, Bemerkungen des Ministers. Auf diesen Grundlagen prüft er — wie es in der Reichshaushaltsordnung heißt — die Betätigung des Reichs als Aktionär oder Gesellschafter³⁴⁾, wobei zu bemerken ist, daß ihm ein Einfluß auf die Auswahl der Treuhandgesellschaft, auf die dieser zu gebenden Richtlinien und weiterhin auch ein Recht, eine Ergänzung des Treuhandberichts zu verlangen, gegeben ist. Daß die Prüfung nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen hat, spricht die Reichshaushaltsordnung noch besonders aus³⁵⁾. Weiteres brauche ich hier kaum zu sagen, darf aber daran erinnern, welche weite Auslegung ich vorhin dem Begriff der »Betätigung als Aktionär« gegeben habe; damit ist auch der allgemeine Rahmen für die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs gegeben.

Nun noch ein Wort über die Besonderheiten, die sich aus der Gründung der Viag ergeben.

Aus der Einschlebung einer A. G. zwischen Reichsfinanzministerium und Einzelgesellschaften ergeben sich insofern Folgerungen, als nunmehr das Reich nicht mehr unmittelbarer Eigentümer der Aktien der Tochtergesellschaften ist. In bezug auf letztere treten dadurch Verschiebungen hinsichtlich der Verantwortlichkeit wie der Kontrolle ein. Je nach dem Standpunkt, von dem man ausgeht, wird man in diesen Verschiebungen Vorteile oder Nachteile erblicken³⁶⁾.

33) RHO. § 111 Abs. I.

34) Vgl. RHO. § 113 Abs. I:

»Der Rechnungshof prüft die Betätigung des Reichs als Aktionär oder Gesellschafter der Gesellschaft auf Grund der ihm gemäß § 112 übersandten Unterlagen und RHO. § 114:

»Die dem Rechnungshofe nach § 113 obliegende Prüfung erfolgt nach kaufmännischen Grundsätzen. Die dem Rechnungshofe gemäß §§ 96 ff. obliegende Prüfung der Rechnungen der Reichsbehörden über die aus der Beteiligung an einer Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit dem Reiche erwachsenden Einnahmen und Ausgaben bleiben durch die Vorschriften der §§ 110 bis 114 unberührt.« Durch die Fassung »Betätigung des Reichs als Aktionär oder Gesellschafter« soll zum Ausdruck gebracht werden, daß eine unmittelbare Prüfung der Geschäftsführung selbst, an die man nach § 110 RHO. denken könnte, durch den Rechnungshof ausgeschlossen ist.

35) Vgl. RHO. § 114.

36) Die Probleme sind auch hier noch nicht abschließend gelöst. Nähere Einzelheiten, insbesondere die für die Prüfung jetzt geltenden Grundsätze findet man in der Denkschrift des Rechnungshofs zu den Reichshaushaltsrechnungen 1918/19 (Reichstagsdrucksachen III. Wahlperiode 1924/25 Nr. 1071) Ergänzungen enthalten die entsprechenden Denkschriften für die folgenden Rechnungsjahre.

VI.

Wenn Sie nun die verschiedenen Formen und Bereiche der wirtschaftlichen Betätigung des Reiches, die ich Ihnen — freilich kursorischer als sie es verdienen und es mir lieb war — vorgeführt habe, nun noch einmal vor Ihrem Auge vorüberziehen lassen, so hoffe ich, daß Sie mir auch bei den Schlüssen folgen werden, die ich aus dem Tatsachenmaterial ableite.

Die Schlußfolgerungen sind zum Teil negativer Art, indem sie sich gegen Auffassungen wenden, die von verschiedenen Seiten vertreten werden.

Zunächst die Begriffsbestimmung »Wirtschaftliche Unternehmungen«, der ich im Eingang meines Vortrags ausgewichen bin. Ein sehr angesehener Volkswirtschaftler³⁷⁾, der gerade auf dem Gebiete der Unternehmungsformen ein besonderer Kenner ist, unterscheidet drei Gruppen öffentlicher Betriebe: Anstalten, Wirtschaften und Unternehmungen, wobei er allerdings mancherlei Übergangsformen zwischen ihnen zugesteht. Das Unterscheidungsprinzip ist der Gesichtspunkt, aus dem sie verwaltet werden: Fehlen wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei den Anstalten, Vorhandensein des wirtschaftlichen Prinzips des höchsten Nutzens bei den Wirtschaften und Erzielung von Gelderträgen als Zwecksetzung bei den Unternehmungen. Ich frage Sie, ob Sie imstande wären, diese Gesichtspunkte bei einem der näher geschilderten öffentlichen Betriebe als den letztlich bestimmenden rein herauszuschälen, oder ob Sie nicht den Eindruck gewonnen haben, daß das wirtschaftliche Prinzip, das für die zweite Gruppe gelten soll, einen viel weiteren Geltungsbereich hat? Und ich frage weiter, ob ein öffentlicher Betrieb durch Verselbständigung seines Vermögens in irgendeiner Form und durch selbständige Erzielung eines Geldertrages den Unternehmungen der Privatwirtschaft völlig gleichgestellt wird, oder ob nicht klar geworden ist, daß zunächst jedenfalls für die Entstehung der Reichsbeteiligung wirtschaftliche Gesichtspunkte entscheidend gewesen sind, die bei Führung der Betriebe auch weiter entscheidend bleiben müssen. Daß es freilich auch Reichsbeteiligungen gibt, die reinen Aktienbesitz darstellen und ihre Entstehungsursache in der Annahme von Aktienwerten als Ausgleich von Forderungen des Reichs in der Inflationszeit gehabt haben, weiß ich wohl; ich habe aber absichtlich diese Fälle nicht näher behandelt, weil sie für die gegenwärtige Betätigung des Reiches nicht mehr typisch sind und, ihrem Ursprung nach der abgeschlossenen Inflationsperiode angehörend, sich nach und nach verringern, organisatorisch auch als Beteiligungen im Aktivum der kurz

³⁷⁾ Liefmann, Die Unternehmungsformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung, Stuttgart 1923 S. 120.

geschilderten Reichskreditgesellschaft oder der Vereinigten Industrie-Unternehmungen A. G. erscheinen, zum Teil allerdings auch Einzelprobleme enthalten, die hier nicht mehr erörtert werden können, wie z. B. die Beteiligung des Reichs an den Deutschen orthopädischen Werken. U. a. dürfte aus meinen Darlegungen hervorgehen, daß die Entwicklung der verschiedenen staatswirtschaftlichen Betätigungen so scharfe Abgrenzungen der Formen nicht hervorgebracht hat. Man muß sich vielmehr einem anderen Wissenschaftler anschließen, der — offenbar etwas naturwissenschaftlich eingestellt — die uns vorliegenden Tatsachen als Augenblickszustand einer Entwicklung betrachtet, die nur flüssige Grenzen und Definitionen zuläßt.

Stellt man sich auf diesen Standpunkt, so wird man auch in der juristischen Form der öffentlichen Betriebe Unterscheidungsmerkmale wesentlicher Art nicht erblicken können. Sie sind wichtig für die Praxis, insbesondere auch für die Verantwortlichkeit des zuständigen Ministers einerseits, der handelsrechtlichen Organe andererseits und für die Formen und Mittel, deren sich die Kontrolle bedient. Ihrem Wesen nach aber sind es nur Folgerungen, die aus Zweckmäßigkeitsgründen gezogen worden sind, wobei dahingestellt bleiben kann, ob nicht hier und da in der Wahl der selbständigsten Form, d. h. der Ausgestaltung zu eigenen privatwirtschaftlichen Rechtspersönlichkeiten zu weit gegangen ist³⁸⁾, oder ob nicht andererseits mit dem Ausweg des erörterten Modus einer Verselbständigung ohne eine solche Rechtspersönlichkeit in geeigneten Fällen noch weiter gegangen werden kann. Hier ist noch Neuland und die Beackerung dieses Neulandes wird nicht erfolgen dürfen, ohne daß man sorgsam die Rechtsentwicklung im Ausland beobachtet. Eines der vielen Aufgabengebiete, auf dem das Institut der Kaiser Wilhelm-Gesellschaft für ausländisches öffentliches Recht noch eine bedeutsame Rolle spielen kann. Aus einer mir freundlichst zur Verfügung gestellten vorläufigen Mitteilung dieses Instituts ergibt sich freilich die erwartete Tatsache, daß in England und Frankreich der Weg von der Privatwirtschaft zur Staatswirtschaft bei weitem nicht in dem Umfange gegangen ist wie bei uns und daß die Staatswirtschaft ihrerseits die privatwirtschaftliche Form überhaupt noch nicht gefunden hat. Näheres muß ich mir hier leider versagen, weise aber doch auf die interessante Konstruktion hin, welche das österreichische

³⁸⁾ Z. B. bei der zum 1. April 1924 aufgelösten Friedensvertragsabrechnungsstelle G. m. b. H. Diese war eine nach kaufmännischen Gesichtspunkten organisierte zentrale Verrechnungsstelle für alle über das Reparationskonto gehenden Leistungen und Lieferungen des Deutschen Reiches aus dem Friedensvertrag und seinen Vorverträgen, Sie hatte die Abrechnung zwischen dem Reich und den alliierten und assoziierten Mächten vorzubereiten sowie den Rechnungs- und Zahlungsverkehr zwischen Reich und Lieferanten zu vermitteln. Vgl. Denkschrift des Rechnungshofs zur Reichshaushaltsrechnung 1924 (Reichstagsdrucksache Nr. 4054 III. Wahlperiode) S. 47.

Recht für die Bundesbahnen durch Schaffung einer Rechtspersönlichkeit sui generis gefunden hat.

Ablehnend muß ich mich nun noch gegen zwei Betrachtungsweisen wenden, die sich als Antipoden zueinander verhalten. Die eine, welche das Problem rein privatwirtschaftlich anfaßt, habe ich schon erwähnt³⁹⁾. Sie folgert aus der Scheidung von Besitz und Macht, wie sie für die Groß-Aktiengesellschaft typisch ist oder sein soll, daß auch der Staat genau so erfolgreich privatwirtschaftlich tätig sein könne wie ein privater Kapitalist, und betont, daß damit die Grundlage für etwas prinzipiell anderes gegeben sei, als was man gemeinhin als öffentliche Unternehmung bezeichnet habe. Die andere Betrachtungsweise, deren Problematik gerade von der soeben erwähnten in gegensätzlichster Form bewußt ausgeschlossen wird, geht von dem richtunggebenden Prinzip der Sozialisierung aus. Es ist nicht zu bestreiten, daß diese Grundanschauung bei dem einen oder anderen Vorgehen des Reiches in der Nachkriegszeit von dem oder jenem zur Mitwirkung Berufenen vertreten worden ist. Sie hat sich aber auf unserem Gebiete nicht dauernd ausgewirkt. Nur ein Beispiel. Das Elektrizitäts-Sozialisierungs-Gesetz⁴⁰⁾ hätte gegeben und gibt heute noch Möglichkeiten zur Herbeiführung eines großen Reichs-Elektrizitäts-Versorgungssystems. Es ist aber gar nicht zur Anwendung gebracht worden. Das Reich benutzt vielmehr die Elektrizitäts-Unternehmungen, an denen es beteiligt ist, im friedlichen Kampfe mit den Elektrizitäts-Unternehmungen der Länder, Kommunen, Privaten dazu, im Wege der natürlichen Entwicklung den großen wirtschaftlichen Zielen, die keine geographischen Grenzen kennen, im Interesse der Volksgesamtheit näher zu kommen. Um nicht mißverstanden zu werden: es gibt eine Entwicklungslinie in der deutschen Wirtschaft, die von den Kriegsunternehmungen der Kriegsrohstoff-Abteilung, — die ihrerseits doch auch schon auf Organisationsformen der Vorkriegszeit fußen, — über gewisse, unter dem Schlagwort »Gemeinwirtschaft« zusammenfaßbare Versuche der Nachkriegszeit, aber doch stärker beeinflusst durch die wirtschaftlichen und finanziellen Bedürfnisse der Privatwirtschaften, hinführt zu den Problemen großwirtschaftlichen Zusammenschlusses der Gegenwart. Von dieser Richtung wird zwar die eine oder andere Reichsbetätigung mit erfaßt oder in Zukunft beeinflusst werden können, wie wir das gerade bei den Reichs-Elektrizitätsunternehmungen sehen. Aber wir stehen der jüngsten Entwicklung der wirtschaftlichen Unternehmungen des Reiches doch noch zu nahe, um sie in ihrer Gesamtheit etwa als Glieder eines allgemein nach einem solchen Ziel strebenden Prozesses

³⁹⁾ S. oben S. 450, Anm. 23.

⁴⁰⁾ R.Gesetz betr. die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. Dezember 1919 (RGBl. 1920 S. 19).

erkennen zu können. Man geht m. E. nicht fehl, wenn man das zeitliche Verhältnis der beiden großen gegeneinander stehenden Prinzipien des Individualismus und des Kollektivismus so betrachtet, daß zwar früher ein Nacheinander in großen Perioden gegeben war, daß heute aber ein Nebeneinander besteht, und die Aufgabe der Zeit ist die, aus der Thesis und Antithesis zu einer Synthesis der miteinander ringenden Richtungen zu kommen. Theoretisch können wir da immer wieder an Adolph Wagner anknüpfen, der dem Problem des Bereichs der Staatstätigkeit und damit der fiskalischen Betriebe eine Antwort gegeben hat, die der heutige Staat praktisch jedenfalls zu der seinen gemacht hat. Es müssen in jedem Fall besondere Umstände vorliegen, die es zum Vorteil der im Staat zusammengefaßten Volksgesamtheit rechtfertigen; daß der Staat sich des einen oder anderen, grundsätzlich der Privatwirtschaft obliegenden Wirtschaftszweiges bemächtigt. Freilich sind wir Deutschen in dieser Hinsicht — man braucht bloß an die von mir nicht behandelte Kommunalisierung aller möglichen Versorgungs- und Verkehrszweige zu denken, aber auch an unsere Entwicklung des Staatsbahnsystems — weiter gegangen als die westlichen Staaten Europas. Aber das entspricht gewissen politischen Grundanschauungen, die bei uns wohl etwas stärker als in anderen Ländern nach der Richtung des Zusammenschließens hinweisen. Aus politischen Idealen wird aber immer die letzte Einstellung auch in diesen Fragen gewonnen werden müssen; für die Gleichstellung des Staates mit einem Groß-Privatkapitalisten ist da kein Raum. Vielmehr knüpfe ich an die im Eingang zitierten Worte von Max Weber wieder an. Er zeigt nämlich gerade, daß ungeachtet des immer weiteren Vordringens und Eindringens wirtschaftlicher Gesichtspunkte und wirtschaftlicher Wissenschaft diese nicht aus sich zu neuen eigenartigen Idealen heraufführen können, daß die Wertbestimmung vielmehr einem tieferen und allgemeinen Grunde entnommen werden muß⁴¹⁾. Für uns aber gilt, den durch die Entwicklung während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit lebendiger gewordenen und sich auch heute vordrängenden Kräften ins Auge zu sehen und bald fördernd, bald hemmend zu führen.

Ducunt fata volentem, nolentem trahunt. 42)

41) Vgl. Anmerkung 2.

42) Abgeschlossen im Dezember 1928.