

# Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung

## Dritter Teil: Ausland

Herausgegeben von  
Julius Landmann



Duncker & Humblot *reprints*



# Schriften

des

## Vereins für Sozialpolitik.

---

176. Band.

**Moderne Organisationsformen  
der öffentlichen Unternehmung.**

Herausgegeben von  
**Julius Landmann.**

Dritter Teil:

**Ausland.**

Mit sechs Beiträgen.



**Verlag von Dunder & Humblot.**  
**München und Leipzig 1931.**

# Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung.

Herausgegeben von  
Julius Landmann.

Dritter Teil:  
A u s l a n d.  
Mit sechs Beiträgen.



Verlag von Duncker & Humblot.  
München und Leipzig 1931.

**Alle Rechte vorbehalten.**



**Altenburg (Thür.)  
Pierersche Hofbuchdruckerei  
Stephan Weibel & Co.**

## Inhaltsübersicht.

	Seite
I. Die Organisationsformen des Finanzmonopols in Europa. Von Dr. Herbert Groß in Kiel . . . . .	1
II. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Österreich. Von Dr. Wilhelm Ellenbogen in Wien, Präsident der österreichischen Sozialisierungskommission . . . . .	57
III. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz. Von Dr. Albert Wiffler in Berlin . . . . .	95
IV. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Italien. Von Prof. Dr. Benvenuto Griziotti in Pavia, Direktor am Istituto di Finanza an der Universität Pavia . . . . .	143
V. Die anglo-amerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung. Von Privatdozent Dr. Jens Jessen in Göttingen . .	181
VI. Government ownership in Canada. By Harold A. Innis, Professor an der Universität Toronto (Canada) . . . . .	241



# **Die Organisationsformen des Finanzmonopols in Europa.**

Von

**Dr. Herbert Groß.**

---

**Schriften 176. III.**

# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
A. Die an der Erzielung des Finanzmonopolertrages beteiligten Elemente . . . . .	3
1. Abgrenzung des unternehmungswirtschaftlichen und des steuerlichen Elementes . . . . .	3
2. Dogmengeschichte des Finanzmonopolbegriffes . . . . .	6
B. Die begriffliche Abgrenzung des Finanzmonopols von der öffentlichen Unternehmung . . . . .	9
1. nach dem Umfange der Wirksamkeit . . . . .	9
2. nach den Zielsetzungen . . . . .	10
3. nach den Leistungen . . . . .	11
4. nach der Leitung . . . . .	12
C. Die dem Begriff des Finanzmonopols entsprechende Gestaltung der Organisation . . . . .	13
1. Umfang der Organisation. . . . .	13
2. Formen der Organisation. . . . .	14
a) Die Organisationsform des im Eigentum des Staates befindlichen Monopols . . . . .	14
b) Die Organisationsform des nicht im Volleigentum des Staates befindlichen Finanzmonopols (die Gewinnverteilung) . . . . .	17
c) Schemata zweckmäßiger Organisationsformen . . . . .	22
D. Typen von Organisationsformen bestehender Finanzmonopole . . . . .	23
Vorbemerkung: Schwierigkeiten der statistischen Verifikation . . . . .	23
1. Typus der reinen Verwaltungsunternehmung . . . . .	25
a) Das alte französische Tabakmonopol . . . . .	25
b) Das italienische Tabakmonopol . . . . .	28
2. Der Typus der verselbständigten öffentlichen Unternehmung. . . . .	32
a) Die beschränkt verselbständigte Unternehmung: das deutsche Reichsbranntweinmonopol . . . . .	32
b) Das verselbständigte Finanzmonopol. . . . .	34
1. Die Verwaltungsratsunternehmung: Das moderne französische Tabakmonopol . . . . .	34
2. Der Typus der Direktorialunternehmung: Die Österreichische Tabakregie . . . . .	37
3. Der Typus der privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmung . . . . .	41
a) Das überwiegend staatseigene Finanzmonopol: das schwedische Tabakmonopol . . . . .	41
b) Das im Privateigentum befindliche Finanzmonopol: das Danziger Tabakmonopol . . . . .	43
c) Das Pachtmonopol: das spanische Tabakmonopol . . . . .	47
E. Das privatrechtlich organisierte Finanzmonopol als Typus der zukünftigen Finanzmonopolwirtschaft . . . . .	48

## **A. Die an der Erzielung des Finanzmonopolertrages beteiligten Elemente.**

### **1. Abgrenzung des unternehmungswirtschaftlichen und des steuerlichen Elementes.**

Die Einnahmen des Staates werden in der Regel nach den beiden Gruppen: bezugswirtschaftliche und erwerbswirtschaftliche Einnahmen geordnet. Das unterscheidende Merkmal liegt in den rechtlichen, technischen und politischen Voraussetzungen der Einnahmeerzielung begründet. Zur Gewinnung der bezugswirtschaftlichen Einnahmen knüpft der Staat kraft seiner Zwangsgewalt an bestimmte Tatbestände im Wirtschaftsprozeß an: an den Umsatz, das Kapital, das Einkommen, das Produkt, — welche ihm ein Merkmal steuerlicher Leistungsfähigkeit angeben und erhebt von diesen eine Abgabe, ohne daß er an der Existenz dieser Tatbestände direkt als Produzent beteiligt ist. Die Organisation der Einnahmeerzielung ist in vollem Umfange eingebaut in die allgemeine Finanzverwaltung, deren Kosten mit den belasteten Steuerobjekten in keinem privat- oder marktwirtschaftlichen Zusammenhang stehen. Der Steuerstaat tritt der privaten Wirtschaft kraft seiner rechtlichen Kompetenzen gegenüber; irgendeine direkte produktive Mitwirkung des Staates z. B. an der Zigarrenherstellung besteht nicht.

Die erwerbswirtschaftlichen Einnahmen dagegen werden vom Staate nur erzielt, wenn er das preistragende Gut selbst erzeugt oder verkauft. Er entkleidet sich der Zwangsgewalt und erzielt seine Einnahmen unter Marktgesetzen.

Die Gesamteinnahmen des Finanzmonopols stehen begrifflich zwischen beiden Einnahmekategorien. Das erwerbswirtschaftliche Element ist erkennbar in der Tatsache, daß der Staat den steuerpflichtigen Tatbestand selbst zu Markt bringt. Das steuerliche Element liegt begründet in der Tatsache, daß der Staat auf die Produktionskosten eine fiskalische Abgabe aufschlägt. Der über den Produktionskosten liegende Ertrag stellt begrifflich eine in der Form des Monopolaufschlags ein-

gehobene Steuer dar. Der Reinertrag des Finanzmonopols ist Steuer, weil der ihn konstituierende Monopolaufschlag auch von der Produktion erhoben wird, die vom Monopol nicht hergestellt sind, z. B. von eingeführten Tabakerzeugnissen, die mit dem sogenannten „Monopolausgleich“ belastet werden.

Während der Monopolgewinn einer öffentlichen oder privaten Unternehmung eine begriffliche Einheit und das Ergebnis marktwirtschaftlicher Bewertungsgesetze bildet, werden in der Roheinnahme des Finanzmonopols zwei Elemente zusammengefaßt: die Produktionskosten und der Monopolaufschlag. Die Summe der Monopolaufschläge ist in vollem Umfange steuerartig<sup>1</sup>.

Trotz des steuerlichen Charakters des Reinertrages ist an dessen Entstehung das unternehmungshafte Element beteiligt, ohne daß jedoch diese Beteiligung quantitativ feststellbar wäre. Wollte man sie der landesüblichen Verzinsung des investierten Kapitals gleichsetzen, so würde man als „erwerbswirtschaftlich“ eine Größe charakterisieren, deren Umfang selbst erst durch die monopolistische Organisation bestimmt ist. Die Zinsabzüge sind gegenüber einem Wirtschaftszweige, dessen Strukturbestandteile und Lebensformen nicht mehr marktwirtschaftlich bestimmt sind, sinnlos. Weder würde der Zinsbetrag, der ja

<sup>1</sup> Der Gleichsetzung des Monopolaufschlages mit dem „Monopolausgleich“ könnte entgegengehalten werden, daß letzterer in Wirklichkeit oft unter dem Monopolaufschlag liegt. Wenn der Monopolausgleich unter dem Monopolaufschlag liegt, nimmt entweder, wie im schwedischen Tabakmonopol, die Einfuhr zu, oder es sind im Gesetz sonstige Maßnahmen vorgesehen, die den beabsichtigten Steuermonopolaufschlag in vollem Umfange sichern. Eine solche Maßnahme besteht entweder in der Errichtung von hohen Schutzzöllen, wie beim deutschen Branntweinmonopol, welche außer dem Monopolausgleich zu zahlen sind, oder in der Kontingentierung der außerhalb des Finanzmonopols beziehbaren Mengen: so ist z. B. die Regelung hinsichtlich der deutschen Abfindungsbrennereien.

Zollsätze 1928 für Spirituosen im Deutschen Reich und ihre Erträge\*.

Position	Zollsatz je dz	Einfuhr	Zollertrag 1000 RM
Biför . . . . .	425	514	218
Arrak . . . . .	350	1934	676
Rum . . . . .	350	6126	2144
Anderer Trinkbranntwein . . . . .	1000	627	627

\* Quelle: Statistik des Deutschen Reiches. Bd. 366. III.

auf ein einheitlich und rationell angelegtes Monopolbetriebskapital berechnet wird, zur Verzinsung des in diesem Wirtschaftszweige investierten Kapitals bei Konkurrenzwirtschaftlicher Organisation genügen, noch besteht irgendein Zwang zur Annahme, daß der Staat das im Monopolbetrieb investierte Kapital unbedingt als zinstragend ansehen muß: er sieht auch das in Finanzämtern investierte „Kapital“ nicht als zinsberechtigtes an. Aber selbst wenn man den Zinsabzug machen wollte, wäre damit nicht die Wirksamkeit des unternehmungshaftern Elementes im Monopolertrage richtig abgegrenzt. Der Zinsabzug wäre völlig funktionslos.

Der überschuß des Finanzmonopols über die Kosten ist Steuer, wenn auch an seiner Entstehung das unternehmungshaftern Element beteiligt ist. Dieses kommt nur in der Gestaltung der Produktionskosten zum Ausdruck; gelingt es z. B., die durchschnittliche Leistung je Arbeiter um 30—50 % gegenüber 1913 zu steigern, wie in der Österreichischen Tabakregie, so läßt sich die damit zusammenhängende Reinertragssteigerung bei gleichbleibenden Preisen gewiß auf die Wirksamkeit des unternehmungshaftern Elementes zurückführen. Ungewiß aber ist, ob die Kostenersparnisse sich in der Konkurrenz als Gewinne gehalten hätten, ob sie nicht vielmehr durch diese fortgespült worden wären, um einem allgemein tieferen Unkostenniveau des gesamten Wirtschaftszweiges zu weichen. Wenn sich die Gewinne bei einem Finanzmonopol halten, gewinnen sie allmählich steuerlichen Charakter. Während in der Konkurrenzwirtschaft der technische Fortschritt schließlich den Konsumenten in der Form verbilligter Produkte zugute kommt, dient er im Finanzmonopol der Steigerung des Monopolaufschlags. Das unternehmungshaftern Element kommt also nur in der Entwicklung von Unkostenniveau und Reinertrag zum Ausdruck, ohne daß ihm ein eindeutiger Anteil am Reinertrag zugeschrieben werden könnte<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Der steuerliche Charakter des Monopolertrages kommt selbst den Monopolleitungen oft nicht zum Bewußtsein. So erhalten die „Bediensteten“ des ungarischen Tabakmonopols, wenn der Reinertrag 50 % der Bruttoeinnahmen übersteigt, Anspruch auf einen Nutzanteil, welcher 0,5 bis 0,9 % des Reinertrages ausmacht. Diese Vorschrift erweckt den Eindruck, als ob die Bediensteten an der Steigerung der Einnahmen ausschließlich beteiligt sind. Zum wesentlichen Teil bedeutet doch die Reinertragssteigerung eine stärkere Ausnutzung des steuerlichen Elementes. Der Gedanke einer Be-

Das Finanzmonopol stellt somit eine Form der Einnahmeerzielung dar, in der der Staat das Steuerobjekt selbst anbietet, um es gleichzeitig kraft seiner Steuerhoheit mit dem Monopolaufschlag zu belasten. An der Gestaltung des Reinertrages sind ein unternehmungshaftes und ein steuerliches Element beteiligt. Die technische Organisation des unternehmungshaften Elementes kommt im Produktionsapparat, diejenige des steuerlichen Elementes in der Finanzverwaltung zum Ausdruck.

## 2. Dogmengeschichte des Finanzmonopolbegriffes.

Das Merkmal, nach dem man die Theorien über den Begriff des Steuermonopolertrages einteilen kann, liegt in dem Umfange begründet, in dem das erwerbswirtschaftliche Element nach Ansicht der Autoren am Monopolertrag beteiligt ist. Logisch lassen sich drei Gruppen von Theorien aufstellen:

1. Der Finanzmonopolertrag ist rein erwerbswirtschaftlich begründet.
2. Der Finanzmonopolertrag ist erwerbswirtschaftlich und steuerlich begründet.
3. Der Finanzmonopolertrag ist rein steuerlich begründet.

Schwach vertreten sind die erste und dritte, stark dagegen die zweite Theorie. Die erste wird, wenn auch eingeschränkt, von Földes<sup>3</sup>, die dritte von Röpke<sup>4</sup> und Weigel<sup>5</sup> vertreten. Die zweite Gruppe ist die

---

teiligung der Arbeiter und Angestellten einer Unternehmung an den Gewinnen ist nur solange sinnvoll, als die Gewinne eindeutig auf die Leistungen des Personals zurückzuführen sind. Im Augenblick jedoch, in dem die Gewinne auf Grund von Monopolstellungen erzielt werden, müßte als neuer Maßstab der „Gewinnbeteiligung“ des Personals die Entwicklung der Selbstkosten an die Stelle treten. Dieser Maßstab sollte beim Steuermonopol allein in Geltung sein.

<sup>3</sup> B. Földes, Finanzwissenschaft, Jena 1927, 2. Aufl., S. 383: „Das Steuermonopol ist in gewissem Maße Rückkehr zum privatwirtschaftlichen Erwerb von Einnahmen, ergänzt mit dem Zwecke der Besteuerung.“

<sup>4</sup> Röpke, Finanzwissenschaft, Berlin 1929, S. 61: „Treten bei einem staatlichen Monopolbetriebe jedoch die finanzpolitischen Absichten beherrschend in den Vordergrund, nützt der Staat also seine Monopolstellung aus Gewinnrückichten so weit aus, als es der Sorge um den den Höchstgewinn vermindern den Rückgang der Nachfrage wegen der Schädlichkeit des betreffenden Konsums erwünscht erscheint, gar darüber hinaus, so sprechen wir von Steuer- oder Finanzmonopolen. Sie bilden das äußerste Extrem auf

häufigste; nach ihr bildet im Finanzmonopolertrag den Hauptbestandteil die Steuer. Berücksichtigt werden muß nur der Unternehmergewinn, d. h. die normale Verzinsung des investierten Kapitals. So z. B.: Eheberg<sup>6</sup>, Bräuer<sup>7</sup>, Wagner<sup>8</sup>. Für eine Reihe von Autoren stellt das Finanzmonopol nur die extreme Form monopolistischer Gewinnerzielung durch eine öffentliche Unternehmung dar. So scheidet z. B. Engländer<sup>9</sup> die Unternehmungen in erwerbswirtschaftliche, öffentliche Unternehmungen und Finanzmonopole. Das entscheidende Kriterium bildet der Grad der Ausnützung der öffentlichen Monopolstellung<sup>10</sup>.

der anderen Seite der Skala und fallen, weil der Gewinn aus ihnen einer Verbrauchssteuer gleichzustellen ist, aus dem Rahmen der Erwerbs Einkünfte heraus.“

<sup>5</sup> R. Wehler, Das Danziger Tabakmonopol im Vergleich mit den Tabakmonopolen Schwedens und Polens unter besonderer Berücksichtigung der Entschädigungsfrage. Danzig 1928. S. 44f.

<sup>6</sup> Th. Eheberg, Theorie der Steuermonopole, in „Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart“, Bd. 4, S. 180ff.: „Die Preise, die für die Monopolwaren gefordert werden, sind keine gewöhnlichen Preise. Sie sind eben Preise, die verschiedene Bestandteile enthalten: 1. Ersatz für Gestehungskosten, 2. den Unternehmergewinn, 3. einen Zuschlag, den der Staat vermöge seiner Zwangsgewalt einzieht. Dieser Zuschlag läßt sich nur als Steuer charakterisieren, zu deren Einziehung das Monopol dient. Nur was nach Abzug der Gestehungskosten und des Unternehmergewinns an Barerlös verbleibt, fällt unter den Begriff der Steuer, denn nur dieser Teil des Gesamterlöses geht auf Rechnung des durch die Finanzhoheit des Staates erzwungenen Ausschlußrechtes.“

<sup>7</sup> R. Bräuer, Art. „Monopol als Form der Besteuerung“, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl.: „Demnach ist als eigentlicher Ertrag der Monopolsteuer anzusehen der Überschuß aller Verkaufserlöse über bei Gestehungskosten abzüglich des staatlichen Unternehmergewinns.“

<sup>8</sup> Adolf Wagner, Finanzwissenschaft. II. Teil: Theorie der Besteuerung. § 108: Das Finanzregalienwesen; ferner S. 614: „Das Monopol hat regelmäßig mit den Zweck, einen solchen Steuerzuschlag zu ermöglichen und ist dann vor allem Besteuerungsform, wenn auch im Reinertrag des Monopols Kapitalzins, gewerblicher Gewinn und Steuer zusammen enthalten sind und das Monopol zugleich das rechtliche Mittel ist, solchen Zins und Gewinn, der sonst der Privatunternehmung zufallen würde, auf den Staat zu übertragen.“

<sup>9</sup> D. Engländer, Öffentliche Unternehmungen. Handbuch der Finanzwissenschaft. Tübingen 1927. S. 365.

<sup>10</sup> D. Engländer a. a. O. S. 365: „In der Mitte nun zwischen Finanzmonopolen und öffentlicher Anstalt steht die öffentliche Unternehmung. Ihre Preisfestsetzung erfolgt nicht vom Gesichtspunkte der vollen Aus-

Nach dem Grad der Monopolausnutzung geht auch Amonn<sup>11</sup>. Nach ihm liegen privatwirtschaftliche Einnahmen vor, wenn der Staat „darauf ausgeht, gerade das zu erzielen, was auch ein privatwirtschaftlicher Unternehmer im Tauschverkehr erzielen würde“. Erzielt er durch das Vorherrschen nicht privatwirtschaftlicher, sondern öffentlicher Zielsetzungen weniger, so liegt eine öffentliche Unternehmung vor, erzielt er unterhalb der Kosten, eine öffentliche Anstalt, „ist schließlich die Absicht darauf gerichtet, mehr zu erzielen, als ein privater Unternehmer erzielen würde, so liegt eine Finanz- oder fiskalische Unternehmung vor“. Gegen die von Amonn und Engländer gemachte Scheidung nach dem Maße der Ausnutzung der Monopolstellung gilt nicht nur der von Moll<sup>12</sup> angeführte Einwand, daß es Finanzmonopole gibt, bei denen das Streben nach Überschüssen durch nichtfiskalische Zielsetzungen eingeschränkt ist (z. B. durch die agrarpolitischen Ziele des deutschen Branntweinmonopols), sondern vor allem die Tatsache, daß zwischen beiden Einnahmen ein begrifflich wesentlicher Unterschied besteht. Bereits in der Amonn'schen Formulierung: ... „mehr zu erzielen, als ein privater Unternehmer erzielen würde“ — liegt der grundsätzliche Unterschied zwischen dem Monopol und der öffentlichen Unternehmung begründet. Finanzmonopolertrag und Ertrag öffentlicher Monopolunternehmungen liegen überhaupt nicht in derselben Ebene. So gewiß in Wirklichkeit zuzugeben ist, daß bei den öffentlichen Unternehmungen oft ein faktisches „Vollmonopol“ vorliegt, liegt der Unterschied zum Finanzmonopol darin, daß die öffentliche Monopolunternehmung stets auf legalem Wege von Privatunternehmern umgangen werden kann; das Finanzmonopol ist dagegen auf legalem Wege nicht durchbrechbar.

Stellt man das Finanzmonopol von vornherein in die Reihe der reinsteuerlichen Institutionen, so entfällt jeder Begriffsstreit über die Trennung der erwerbswirtschaftlichen und steuerlichen Erträge, ein

nutzung der Monopolstellung, aber auch nicht vom Gesichtspunkte des größtmöglichen Absatzes von Leistungen, sondern es soll durch die für die Leistungen der öffentlichen Unternehmung eingehobenen Preise ein Absatz dieser Leistungen erzielt werden, der im Hinblick auf die Kosten der Leistungen volkswirtschaftlich gerechtfertigt erscheint.“

<sup>11</sup> A. Amonn, Die Einnahmen aus privat-öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. Handbuch der Finanzwissenschaft. Tübingen 1927. S. 334 ff.

<sup>12</sup> B. Moll, Zur Klassifikation der ordentlichen öffentlichen Einnahmen. Finanzarchiv. Jahrg. 46. Bd. 2. Tübingen 1929. S. 1—18.

Streit, dessen Unfruchtbarkeit selbst für die Methodenkritik des Vergleichs einer fiskal-monopolistisch geleiteten und einer freien Wirtschaft, wie der deutschen und österreichischen Tabakwirtschaft, offensichtlich ist<sup>13</sup>.

## **B. Die begriffliche Abgrenzung des Finanzmonopols von der öffentlichen Unternehmung.**

### **1. Nach dem Umfange der Wirksamkeit.**

In der Literatur wird das Finanzmonopol mit der öffentlichen Monopolunternehmung in der Regel gleichgestellt oder nur als ein besonders weit getriebenes öffentliches Monopol angesehen<sup>14</sup>. Ein wesentlicher Unterschied liegt jedoch bereits in dem Umfange ihrer Wirksamkeit begründet. Der Monopolaufschlag des Finanzmonopols gilt nicht nur gegenüber den von dem Monopolbetriebe hergestellten Produkten, sondern ohne Rücksicht auf den produktionstechnischen Ursprung, während die öffentliche Monopolunternehmung ihren Preisaufschlag nur gegenüber Produkten vornehmen kann, die aus ihrer Verfügungsgewalt kommen. Beim Finanzmonopol liegt der Aufschlag auf dem Konsum, zunächst ohne Rücksicht auf die Produktionsquelle; erst dann kann der Staat zu dem steuerlichen Elemente das unternehmungshafte hinzufügen, indem er die Produktion des belasteten Konsumgutes möglichst in seine Betriebe zu verlegen sucht; soweit diese Herstellung in eigenen Betrieben nicht möglich ist, bleibt die Steuerpflicht bestehen<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Vgl. die Ausführungen von Schuster über den Begriff des Steuermonopolertrages in „Kapitalbildung und Steuerhystem“, Verhandlungen und Gutachten der Konferenz von Eilsen im Auftrage des Vorstandes der Friedrich-Witt-Gesellschaft hrsg. von Dr. G. Colm und Dr. H. Reißer, Berlin 1930, Bd. 2, S. 63 und ihre Kritik durch Landmann, S. 64 ff.

<sup>14</sup> Vgl., Finanzwissenschaft, Tübingen 1917, S. 211: „Ein Monopol, welches rechtlich gesichert ist, braucht nicht immer derart aufzutreten, daß durch Gesetz oder sonstige Anordnung allen Privatleuten ausdrücklich verboten wurde, den staatlichen oder kommunalen Erwerbsunternehmungen Konkurrenz zu machen; die Sicherung gegen Konkurrenz kann schon darin liegen, daß Konzessionen, sonstige obrigkeitliche Akte, eventuell sogar Expropriationsgesetze schwer zu erreichende und faktisch monopolistisch wirkende Voraussetzungen für das Unternehmen sind.“

<sup>15</sup> So heißt es § 151 des Branntweinmonopolgesetzes: „Bei der Einfuhr aus dem Ausland unterliegen Branntwein... außer dem Zoll einer der

Der Monopolaufschlag ist somit eine vom Herrschaftsbereich der Monopolunternehmung unabhängige Kategorie. Die Leistungen der öffentlichen Monopolunternehmungen dagegen können z. B. durch Eigenbetriebe in der Elektrizitätswirtschaft, durch Kraftfahrzeuge gegenüber der Eisenbahn usw. bezogen werden, ohne daß nach Lösung des Leistungsbezuges aus der öffentlichen Unternehmung die Pflicht zur Nachzahlung des Monopolgewinnes bestünde. Der Preisaufschlag der öffentlichen Monopolunternehmung ist daher keine selbständige Kategorie.

Daraus ergeben sich wesentliche Konsequenzen für den Aufbau der Verwaltung: Bei der öffentlichen Monopolunternehmung fallen Preispolitik und Produktion nach ihrem Geltungsumfange zusammen, beim Finanzmonopol fallen sie auseinander. Die Festsetzung des Monopolaufschlages geht über den Absatz der Monopolprodukte hinaus, sie ist infolgedessen keine Angelegenheit der Produktionsverwaltung.

## 2. Nach den Zielsetzungen.

Aus dem verschiedenen Umfange der preispolitischen Wirksamkeit ist ferner ein Unterschied in der primären Zielsetzung erkennbar. Im Finanzmonopol sind der primären Zielsetzung, der fiskalischen Verbrauchsbelastung, alle anderen untergeordnet<sup>16</sup>. Das fiskalische Element ist dagegen bei den öffentlichen Monopolunternehmungen in der Regel nicht konstitutiv. Maßgeblich für ihre Errichtung war vielmehr eine politische Zielsetzung, die in den Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerken und Verkehrsunternehmungen „Versorgungsbetriebe“ sah, die infolge ihrer Monopolstruktur aus Gründen der Sicherung des billigen Leistungsbezuges in die öffentliche Hand übernommen werden sollten.

Belastung des inländischen Branntweins entsprechenden Abgabe (Monopolausgleich). Der Monopolausgleich ist Steuer im Sinne der Reichsabgabenordnung.“

<sup>16</sup> Eine größere Rolle spielen solche nichtfiskalischen Zielsetzungen nur beim Alkoholmonopol. So kommt in der Staffelung der Übernahmepreise im deutschen Reichsbranntweinmonopol nach Betriebsgröße, Produktionsumfang und Rohstoffverwendung eine agrarpolitische, und in dem Verlustverlauf des industriellen Branntweins eine industriepolitische Zielsetzung zum Ausdruck. Aber darum verliert das Reichsbranntweinmonopol den Charakter des Finanzmonopols ebensowenig wie das schweizerische Alkoholmonopol wegen seiner umfangreichen agrar- und sozialpolitischen Zielsetzungen.

Der mit der Steigerung ihrer Reinerträge hervortretende Strukturwandel in der primären Zielsetzung, der zum Teil durch die Änderung des deutschen Finanzsystems und die Abschließung der Gemeinden von den elastischen Steuerquellen verstärkt wurde, hat zwar den fiskalischen Charakter dieser Unternehmungen hervortreten, ihn aber nicht ausschlaggebend werden lassen. Die öffentliche Unternehmung ist nach wie vor in ihren erwerbswirtschaftlichen Zielsetzungen elastisch geblieben. Durch Tariffstaffelungen für Groß- und Kleinabnehmer kommt ihre elastische Marktstellung zum Ausdruck, wie sie dem Finanzmonopol schon wegen des Prinzips der Steuergleichheit verwehrt bleiben muß.

### 3. Nach den Leistungen.

Das Finanzmonopol hat zum Gegenstande der Bewirtschaftung in der Regel nur solche Güter, die auch einer Verbrauchssteuer unterliegen können; das steuerliche Element würde also auch bei freikonkurrenzwirtschaftlicher Produktion bestehen bleiben. Dagegen würde der Preisaufschlag der öffentlichen Monopolunternehmungen in der Konkurrenz automatisch fortfallen, ohne logisch zwangsläufig durch eine Steuer ersetzt werden zu müssen. Der Konsum von Tabak, Alkohol, Zündhölzern usw. soll das Vorhandensein von Einkommensteilen andeuten, die über das Existenzminimum hinausgehen und darum Kennzeichen steuerlicher Leistungsfähigkeit sind. Güter des Massenluxuskonsums sind die typischen und begrifflich adäquaten Produkte des Steuermonopols. Die monopolistische Bewirtschaftung anderer Güter, z. B. der Sprengstoffe, des Salzes, des Chinin (Italien) ist zwar auch oft mit fiskalischen Erträgen verbunden, erfolgt jedoch primär unter nicht fiskalischen Zielsetzungen<sup>17</sup>.

Während bei der öffentlichen Unternehmung die Leistung einen eigenen Sinn hat, die produzierte Leistung also einen wesentlichen Inhalt ihrer Existenzberechtigung abgibt, dient dem Finanzmonopol die Leistung nur als Mittel zur Realisierung des steuerlichen Elements. Das produktionswirtschaftliche Element ist ein Mittel zur Erschließung der gewünschten Steuerreserven. Infolge ihrer Abhängigkeit vom fiskalischen Zweck verliert die Leistung ihren autonomen Wert. Der beim

<sup>17</sup> Das Vorhandensein fiskalischer Zielsetzungen z. B. beim Salzmonopol (Österreich, Italien usw.) deutet eher auf Restbestände des absolutistischen Regalismus hin, entspricht also nicht den Finanzsystemen moderner demokratisch-liberaler Staaten.

Bestehen der Konkurrenzwirtschaft sich notwendig ergebende Zwang zur Leistungssteigerung, der selbst in der öffentlichen Monopolunternehmung zwar abgeschwächt, aber auf Grund des Vorwiegens anderer als fiskalischer Zielsetzungen noch immer vorhanden ist, entfällt beim Steuermonopol. Wenn eine positive Leistungszielsetzung vorhanden ist, ist ihre Sinnfälligkeit in der Regel aus der fiskalischen Zielsetzung deduzierbar. So hängen die gerade in den Nachkriegsjahren bemerkbaren außerordentlichen Qualitätssteigerungen der, allerdings auch schon vor dem Kriege nicht schlechten, Fabrikate der Österreichischen Tabakregie mit der infolge der Gebietsverfleinerung gewachsenen Bedeutung des Absatzes an dem Fremdenverkehr und mit der notwendigen Propaganda für die Fabrikate der in München und Zürich liegenden Zweigfabriken zusammen: die geographische Situation und die internationale Verflechtung Österreichs haben so einen gewissen Einfluß auf die Leistung ermöglicht. Wo dieser Einfluß fehlt, besteht auch keine positive Leistungszielsetzung; die geringwertigen Fabrikate der romanischen Steuermonopole dienen dafür als Beweis.

#### 4. Nach der Leitung.

Der letzte begriffswesentliche Unterschied liegt in den unterschiedlichen Prinzipien, nach denen die Leitungskompetenzen des Finanzmonopols und der öffentlichen Unternehmung vergeben werden. Da der Ertrag des Finanzmonopols einen Teil der indirekten Steuern bildet, liegt seine Leitung notwendig bei den für die Verbrauchsbesteuerung zuständigen Organen, d. h. beim Finanzminister, zumindest hinsichtlich des steuerlichen Elementes. Die Leitung der öffentlichen Monopolunternehmungen dagegen wird von rein organisatorischen Zweckmäßigkeitserwägungen bestimmt: sie liegt bei den Organen desjenigen Gebietsverbandes, der sich in seinem Umfange mit dem Versorgungsgebiet der Unternehmung am ehesten deckt. In der Regel fällt auch hiermit die Eigentumszuständigkeit zusammen. Infolge der Identität von Versorgungsbereich und Herrschaftsbereich der öffentlichen Monopolunternehmungen ist somit die Möglichkeit gegeben, daß Preis- und Produktionspolitik in der Hand eines Direktors liegen. Beim Finanzmonopol dagegen fallen Herrschaftsbereich und Produktionsbereich oft auseinander und zwingen infolgedessen zu ihrer organisatorischen Trennung.

## C. Die dem Begriff des Finanzmonopols entsprechende Gestaltung der Organisation.

### 1. Umfang der Organisation.

Im Finanzmonopol ist die produktionstechnische Leistung der primären Zielsetzung, der Erreichung des Optimums des fiskalischen Ertrages, grundsätzlich untergeordnet. Im Zusammenhang mit diesem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zwischen Leistungs- und Fiskalzielsetzung steht das Streben, den produktionstechnischen Apparat nicht umfangreicher werden zu lassen, als es zur Realisierung des fiskalischen Zweckes gerade nötig ist. Wesentlich ist, daß sich der Staat nur einmal im Gange der Ware vom Rohstoff zum Fertigprodukt zwischenschaltet, um als Rohstoffhändler, Produzent oder Verteiler seinen Monopolaufschlag anbringen zu können. Der Umfang, in dem das Monopol Branchen oder Phasen des betreffenden Wirtschaftszweiges einbezieht, wird rein von den fiskalischen Vorteilen bestimmt, die sich aus einer mehr oder weniger weitgehenden Erstreckung des Monopols ergeben<sup>18</sup>. Je geringer der produktionstechnische Eingriff, desto unwesentlicher der produktionstechnische Apparat, aber relativ desto hervortretender die finanzpolitische Ingerenz. Bei den Alkoholmonopolen überwiegt das Handelsmonopol. Im deutschen Branntweinmonopol übernimmt die Monopolverwaltung den von den Brennereien hergestellten Branntwein, reinigt ihn, und gibt ihn mit einem Monopolaufschlag versehen an den freien Kleinhandel weiter. Die Einheitlichkeit des Produktes ermöglicht die Beschränkung des unternehmungshaften Elementes auf den Handel, wogegen beim Tabak die fiskalische Ergiebigkeit von der Differenzierung der Produkte wesentlich beeinflusst wird. Die Bedeutung der Produktionsstruktur für die fiskalische Ergiebigkeit ist beim Tabakmonopol so vorherrschend, daß ein Handelsmonopol fiskalisch unzweckmäßig wäre. Sonst wären die Einflüsse auf die selbständig bleibenden Unternehmungen hinsichtlich Qualität, Umfang und Differenzierung der Produkte, hinsichtlich Verpackung, Kreditgewährung, Auftragsgröße und Übernahmepreise so stark, daß man die an sich privaten in Wirklichkeit als abhängige Hilfsunternehmungen des

---

<sup>18</sup> Die Abgrenzung der Monopole nach ihrem Umfange (Branchen-Phasenmonopol) wurde durch Bräuer, Reichstabakmonopol oder Tabak-Verbrauchssteuer?, Jena 1931, S. 4ff., außerordentlich gefördert.

Finanzmonopols ansprechen müßte. Die Organisation des produktionstechnischen Apparates muß darum differenzierter sein als beim Alkoholmonopol. Primitiver wiederum kann die erwerbswirtschaftliche Organisation beim Bündholz sein, dessen einfache und leicht kontrollierbare Produktionstechnik keine großen Sparquellen birgt<sup>19</sup>. Beim Bündholz kann infolgedessen die produktionstechnische Organisation völlig verschwinden: man läßt das private Produktionsmonopol bestehen, kontrolliert aber seine Preis- und Produktionspolitik durch ein staatliches Handelsmonopol derart, daß ein möglichst großer Teil des Monopolertrages dem Staate zufließt. Ein solchermaßen organisiertes Finanzmonopol, wie es z. B. das deutsche Bündholzmonopol nach dem Gesetz vom 29. Januar 1930 darstellt, bildet einen Typus der Organisationsform, in dem allein das fiskalische Element herrscht<sup>20</sup>.

## 2. Formen der Organisation.

### a) Die Organisationsform des im Eigentum des Staates befindlichen Monopols.

Die Organisationsformen an Finanzmonopolen sollen im folgenden nur auf das Zusammenwirken der leitenden Elemente hin untersucht werden. Es handelt sich also nur um die Oberorganisation. Die Unterorganisation bezieht sich vor allem auf die technische Durchführung des Produktionsprozesses; sie ist bereits aus technischen Gründen in allen Ländern ähnlich und nur nach dem Umfange der vom Monopol beherrschten Branchen und Phasen verschieden. Die Problematik der Oberorganisation liegt begründet in dem Zusammenarbeiten der pro-

<sup>19</sup> Das Bündholzmonopol verdankt seine Entstehung in der Regel weniger fiskalischen als anleihopolitischen Motiven. Vergleiche dazu meinen Aufsatz: „Finanzmonopole und Staatsanleihen“ im „Wirtschaftsdienst“. Jahrg. 1931. H. 11. S. 453—457.

<sup>20</sup> Damit ist bereits eine Frage angedeutet, deren Tragweite für die Neuerrichtung von Steuernmonopolen wichtig ist: Die geschilderte Vermengung von Unternehmervergewinn und Steuer in der Theorie rührt zum großen Teil aus der Anschauung der großen und alten Steuernmonopole, bei denen der produktionstechnische Apparat im Eigentum des Staates stand und der Staat auch organisatorisch die Produktionskosten mit dem Steuerzuschlag vermengt. Bei dem neuen Typus des Steuernmonopols tritt jedoch der Staat auch äußerlich dem Monopol gegenüber und klassiert den Reinertrag als Steuer ein, nur vermindert um den Steuerverzicht, den der Staat zugunsten der Monopolaktionäre ausüben muß.

duktionstechnischen und steuerlichen Organe und dem Ausgleich ihrer Interessen.

Vor der Untersuchung der bestehenden Finanzmonopole auf die Zweckmäßigkeit ihrer Organisationsformen vorgenommen wird, sollen die Erfordernisse herausgearbeitet werden, die sich aus der Struktur des Finanzmonopols für die Organisationsform ergeben. Wenn ein Produktionsmonopol in Staatseigentum vorliegt, ist der Finanzminister, als Repräsentant des Staates, natürlicher Herr des Produktionsapparates und der Finanzverwaltung. Denkbar ist infolgedessen als primitivste Organisationsform die „reine Verwaltungsunternehmung“, in der der Finanzminister handelnder Chef des Produktionsapparates und der Finanzverwaltung ist. Die Leitung der Produktion vollzieht sich im Rahmen der allgemeinen Finanzverwaltung. Die Produktionsbetriebe gelten als Bestandteile des allgemeinen Verwaltungsapparates wie die Finanzämter. Die leitenden Organe des sachlichen und personellen Apparates der allgemeinen Verwaltung sind auch für die personelle und sachliche Leitung der Betriebe zuständig. Der Chef der Personalverwaltung leitet also auch die Personalangelegenheiten der Finanzmonopolbetriebe; die Kassenverwaltung wird von der Staatskasse besorgt. Das Finanzmonopol ist in seiner Oberleitung aus der allgemeinen Finanzverwaltung nicht ausgegliedert.

Die Zweckmäßigkeit dieser Organisationsform hängt ab von dem Bruchteil der persönlichen Arbeitskraft, den der Finanzminister für die Verwaltung des Finanzmonopols noch übrig hat. Solange der Finanzminister die Doppelfunktion des Finanzministers und des Generaldirektors auszufüllen vermag, ist diese Organisation ideal. Sie ist um so zweckmäßiger, je bedeutungsvoller das Finanzmonopol im Rahmen der gesamten Finanzverwaltung ist, am zweckmäßigsten, wenn das Steuermopol die einzige Finanzquelle des Staates bildet. Je mehr jedoch die Arbeitskraft des Finanzministers nicht nur durch eine wachsende Zahl von Finanzmonopolen, sondern auch von sonstigen Finanzquellen beansprucht wird, also die für das Finanzmonopol verfügbare Arbeitsenergie des Finanzministers abnimmt, wird diese Organisationsform unzweckmäßiger. Um so mehr spaltet sich der Aufgabekreis des Finanzministers in personell selbständige, von Staatssekretären geleitete Unterbezirke auf und um so mehr zerfällt die ursprünglich als einheitliche Oberleitung gedachte Direktion in ein zerplittertes Nebeneinander von Unterressorts. Am ehesten zu halten

ist diese Organisation noch in Ländern wie Polen, wo die Monopole etwa 35 % der gesamten Staatseinnahmen einbringen, aber nicht mehr in Ländern wie Frankreich, wo sie knapp 10 % der gesamten Staatseinnahmen einbringen.

Mit der Zunahme des fiskalischen Aufgabengebietes des Staates steigt aus organisatorisch technischen Gründen die Zweckmäßigkeit der Abkehr von der Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung. Zwei Wege wären an sich denkbar: der eine bestünde in der Ausgliederung des Finanzmonopols aus der Finanzverwaltung zu einem „autonomen Wirtschaftskörper“, an dessen Spitze ein spezieller Minister steht, der sämtlicher übrigen Aufgaben entkleidet ist und ausschließlich in seiner Person die steuerliche und produktionstechnische Verwaltung des Monopols vereinigt. Es wäre dies der Fall des deutschen Reichspostministers. Die Anwendung der Organisationsform des autonomen Wirtschaftskörpers auf das Finanzmonopol ist praktisch durchaus denkbar: das Finanzmonopol würde von einer Direktion geleitet, die nur dem Parlamente gegenüber verantwortlich ist. Preise und Produktionsmethoden werden von dieser Direktion unter Kontrolle oder Initiative des Parlaments festgesetzt. Die Überschüsse erscheinen im Budget.

Der eigene Sinn der öffentlich-rechtlichen Organisationsform liegt begründet in der instanzenmäßigen Abhängigkeit der Direktion von der Mitwirkung der öffentlichen Verwaltungsorgane. Eine solche Abhängigkeit ist jedoch nur bei der reinen Verwaltung und der verselbständigten öffentlichen Unternehmung zu finden, während das Wesen des autonomen Wirtschaftskörpers gerade in der Ausschaltung solcher Abhängigkeitsverhältnisse besteht. Hinsichtlich ihrer Eignung zur Ermöglichung politischer Einflüsse seitens der öffentlichen Verbände sind autonomer Wirtschaftskörper und öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form identisch. Will der Staat der Direktion eines autonomen Wirtschaftskörpers die Befolgung z. B. bestimmter wirtschaftlicher Prinzipien vorschreiben, so ist dies nur möglich durch den Erlass von Gesetzen (z. B. Änderung des Reichspostgesetzes, des Reichsbankgesetzes usw.), ähnlich wie er seinen Einfluß bei öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form nur durch Änderung der Statuten geltend machen kann. Die Organisationsform des autonomen Wirtschaftskörpers ist ihrem Wesen nach zugeschnitten auf Unternehmungen, deren Eigentum voll in Händen des Staates liegt, deren

nicht erwerbswirtschaftliche Funktionen jedoch auch ohne die laufende Abhängigkeit wichtiger Entscheidungen von der Mitwirkung der allgemeinen Verwaltung gesichert erscheinen.

In der Wirklichkeit ist der autonome Wirtschaftskörper als Organisationsform bei den Finanzmonopolen nicht zu finden. Die weiteste Verselbständigung geht nicht über die Organisationsform der verselbständigten öffentlichen Unternehmung hinaus. Die Ursache dafür liegt weitgehend in der historischen Entwicklung: Diejenigen Steuermonopole, die sich zu 100 % im Staatseigentum befinden, wurden vom Staate bereits zu einer Zeit erworben, als die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung noch die einzig denkbare war. In der späteren Entwicklung wurde die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung zwar abgeschafft, aber nicht durch den „autonomen Wirtschaftskörper“, sondern durch die „verselbständigte öffentliche Unternehmung“ ersetzt.

Die Verselbständigung des Finanzmonopols wurde allerdings praktisch nicht überall im vollen Umfange durchgeführt. Stets jedoch liegt, wenn der Finanzminister auch über bestimmte Aufgaben im produktionstechnischen Gebiete zu entscheiden hat, eine inkonsequente Zerschneidung der begrifflich zusammengehörigen Kompetenzbereiche vor.

#### b) Die Organisationsform des nicht im Volleigentum des Staates befindlichen Finanzmonopols (die Gewinnverteilung).

Im Falle des hundertprozentigen Eigentums des Staates ist ein materieller Unterschied zwischen dem öffentlich-rechtlichen verselbständigten und dem privatrechtlich organisierten Finanzmonopol nicht zu erkennen. De facto wird die letztere Organisationsform nur gewählt, wenn der Staat entweder den Besitz an den Produktionsstätten mit anderen teilen muß, oder ihn überhaupt nicht inne hat. Die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisation des Finanzmonopols sind also Ausdruck für verschieden geartete Eigentumsverhältnisse des Staates.

Bei der privatrechtlichen Organisationsform tritt formell eine Trennung zwischen dem steuerlichen und produktionstechnischen Element ein. Dennoch können sie materiell zusammenfallen. Die einzelnen Konstellationen laufen zwischen zwei Extremen: von der völligen Tren-

nung, welche dann gegeben ist, wenn der Staat keine Aktie besitzt, bis zur Verschmelzung, wenn der Staat alle Aktien besitzt. In letzterem Falle ist aber noch immer eine organisatorische Trennung gegeben. Infolgedessen ist für alle privatrechtlich organisierten Monopole die völlige Eliminierung des produktionstechnisch-unternehmungshaften Elementes aus der Finanzverwaltung kennzeichnend. Der Steuerstaat tritt dem Produktionsprozeß formell gegenüber und legt diesem eine Steuer auf, welche das Monopol auf den Konsumenten weiterwälzt. Da die formal selbstständigen Elemente jedoch zusammenwirken müssen, ist zwischen dem Staat und dem Monopol ein Vertrag abzuschließen. Aus dem Zwang zu diesem Zusammenwirken ergibt sich daher begrifflich die Unmöglichkeit eines privatrechtlich organisierten Finanzmonopols, das nicht gleichzeitig eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung darstellt<sup>21</sup>.

Das Verhältnis des Staates zu einem Finanzmonopol, das nicht in seinem Eigentum steht, ist demjenigen zu einem Privatmonopol ähnlich. Primär wird der Gewinn von der Gesellschaft erzielt. Aufgabe des Vertrages ist es, dem Staate einen möglichst großen Anteil am Gewinn zu sichern. Die Gewinnverteilung ist das alleinige Problem, welches die privatrechtliche Organisationsform übrig läßt, denn alle organisatorischen Probleme sind a priori gelöst. Auf die Problematik der Gewinnverteilung muß daher im folgenden kurz eingegangen werden.

Die private Monopolgesellschaft steht unter dem Zwange zu möglichst großer Gewinnerzielung. Diese ist abhängig von den allgemeinen Bestimmungsgründen des optimalen Monopolgewinnes. Das Optimum des Monopolgewinnes läßt sich als das größte Rechteck zwischen der Ordinatenachse, der Kostenkurve und der Nachfragekurve bestimmen. Der Staat versucht nun, den primär von der Gesellschaft verdienten Gewinn zu seinen Gunsten zu beschneiden. Diese Beschneidung kann auf verschiedene Weise vor sich gehen.

---

<sup>21</sup> Als gemischtwirtschaftliche Unternehmung soll in dieser Arbeit eine solche gelten, in welcher der Staat mit der Gesellschaft Verträge über Gewinnverteilung, spezielle Leistungsbedingungen usw. abschließt. Die Besitzteilung ist nicht erforderlich, weil der Staat als eigentlicher Monopolherr auch ohne Besitz der Produktionsanlagen die eigentliche Macht über die Tätigkeit des Monopols (im Gegensatz zu Konkurrenzunternehmungen) innehat.

- a) Als prozentuale Abgabe auf den Gewinn,
- b) als prozentuale Steuer auf den Fertigwarenpreis oder als Steuer je Stück,
- c) als eine Kombination von a) und b).

Alle drei Fälle kommen vor: Fall a) im spanischen Tabakmonopol, Fall b) im schwedischen Tabakmonopol, Fall c) im Danziger Tabakmonopol und im deutschen Zündholzmonopol.

Die Problematik der Gewinnverteilung entsteht durch die Tatsache, daß mit der Abgabe an den Staat das Gewinnoptimum verschoben wird und dadurch wieder Rückwirkungen auf den Steuerertrag eintreten.

Eine solche Verschiebung ist dadurch gegeben, daß die Abgabe an den Staat als Unkostenfaktor wirkt und ein neues Gewinnoptimum bedingt. Der dadurch ausgelöste Überwälzungsprozeß ist verbunden mit einer Verminderung des Absatzes und des Fiskalertrages. Diese Überwälzung tritt jedoch nicht ein, wenn der Gewinn von vornherein prozentual auf den Reinertrag bezogen wird, weil in diesem Falle die Kalkulationsgrundlagen der Gesellschaft nicht verändert werden.

Überwiegend ist vom Monopol vor der Gewinnaufteilung zunächst eine Steuer abzuführen. Hierdurch wird der Gewinnoptimalpunkt verschoben. Das Monopol wird nun den Preis erhöhen, bis der auf Grund der durch die Steuer erhöhten Kostenkurve verschobene neue optimale Ertragspunkt erreicht ist. Durch die Preiserhöhung wird aber der Absatz eingeschränkt. Der Staat erhält nicht den auf Grund des zunächst bestehenden Preises errechneten Steuerertrag, sondern weniger. Um seinen Anteil zu vergrößern, muß sich daher der Staat eine Quote an dem der Gesellschaft verbleibenden Gewinne sichern. Auf diese Weise kann er eventuell insgesamt so viel erhalten, als er ursprünglich erhoffte. Wenn er jedoch die Steuer sehr hoch ansetzt und die Gesellschaft zur Erzielung ihres neuen Optimalgewinnes den Absatz sehr stark einschränken mußte, ist denkbar, daß der Staat trotz allem weniger erhält. Aufgabe einer zweckmäßigen Gewinnverteilungsregelung ist daher, Steuer und Gewinnverteilung so festzusetzen, daß ihre Summe ein Optimum ergibt. Am besten steht sich hinsichtlich der Lösung dieses Problems das schwedische Tabakmonopol, das den überwiegenden Teil des Aktienkapitals im Portefeuille des Finanzministers hält. Die Steuer kann hier relativ mäßig bleiben, so daß das Optimum nur gering ver-

gehoben wird, da der Staat ja auch der Erträge gewiß ist, die der Gesellschaft nach Abführung der Steuer verbleiben<sup>22</sup>.

Sofern das Aktienkapital nicht im Eigentum des Staates steht und ferner das Ventil der freien Fabrikateinfuhr fehlt, muß der Staat neben der Steuer noch zu weiteren Vorschriften greifen, um sich einen möglichst großen Anteil am Gewinn zu sichern. Diese Vorschriften bestehen in der Aufteilung des über die Steuer hinausgehenden Gewinnes zwischen Staat und Gesellschaft. In der Regel wird dem Aktienkapital eine feste kumulative Dividende garantiert; der darüber hinausgehende Gewinn wird jedoch in zunehmendem Maße an den Staat abgeführt<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Vgl. im einzelnen den Abschnitt über das schwedische Tabakmonopol. Im schwedischen Tabakmonopol wird außerdem einer rigorosen Überwälzungspolitik der Gesellschaft dadurch Einhalt geboten, daß die Einfuhr von Fabrikaten dem freien Handel verblieben ist. Für die Preispolitik des Monopols besteht zumindest die Grenze, die sich aus dem Sicherheitsventil der freien Einfuhr ergibt, welche außer einem Zoll von 6 Kronen je Kilogramm 18 % des Kleinverkaufspreises an die Monopolverwaltung als Sonderabgabe zu zahlen hat. Diese Sonderabgabe enthält jenen durchschnittlichen Aufschlag, den das Monopol über die innere Verbrauchssteuer hinaus auf seine Fabrikate aufschlägt. Würde das Monopol die Preise über 18 % und den Zollschutz hinaus erhöhen, so würde, da der Monopolausgleich gesetzlich fixiert ist, eine stärkere Einfuhr einsetzen. Die Wirksamkeit dieses Mechanismus wird aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich.

Umsatz des schwedischen Tabakmonopols und Einfuhr der freien Händler  
1915—1928 in Millionen Kronen:

Jahr	Tabakmonopol	Freie Händler	Jahr	Tabakmonopol	Freie Händler
1915	15,7	2,6	1922	133,1	17,7
1916	59,0	7,9	1923	120,7	15,9
1917	74,3	9,3	1924	121,0	16,4
1918	98,7	37,7	1925	113,0	16,3
1919	153,8	32,3	1926	112,6	15,2
1920	160,2	36,7	1927	113,0	16,3
1921	143,5	31,6	1928	114,9	14,9

Quelle: Geschäftsberichte der Aktiebolaget Svenska Tobaksmonopolets.

<sup>23</sup> So ist z. B. die Gewinnverteilung der Danziger Tabak-Monopol A.-G. wie folgt: Das Aktienkapital von 8,5 Millionen Gulden liegt in der Hand von privaten Aktionären. Bei dem bilanzmäßig ausgewiesenen Reingewinn, welcher sich ergibt als Differenz zwischen den Einnahmen und der Ausgabe (allgemeine Unkosten und 35 % vorweg abzuführender Kleinverkaufs-fabrikatssteuer), wird die Verteilung so vorgenommen: 1. 5 % an den gesetzlichen Reservefonds, bis dieser den zehnten Teil des Grundkapitals erreicht hat, 2. 6 % an die Aktionäre, 3. Tantiemen, höchstens 15 % des

Die dritte und grundsätzlich sicherste Form der Beschränkung des Gewinnes der Monopolgesellschaft liegt in der prozentualen Beschränkung des Monopolgewinnes. Eine dahingehende Regelung ist im Pachtvertrage des spanischen Tabakmonopols vom 29. Juni 1921 vorgesehen. Nach Artikel 1 des „Lej sobre arrendamiento del Monopolio des Tabacos y servicios de Timbre y Cirillas“ erhält die Gesellschaft von einem Reingewinn bis zu 150 Millionen Pesetas 3 %, von dem über 150 Millionen hinausgehenden 4 %. Wenn der Gesellschaft auch durch die Steigerung ihres Anteils an dem über 150 Millionen Pesetas hinausgehenden Gewinn in Höhe von 1 % ein Anreiz zu verstärkter Monopolpreispolitik gegeben wird, so gewährleistet diese Regelung infolge ihrer Bindung an absolute Beträge doch die Erzielung des tatsächlich optimalen Gewinnes und verhindert durch die völlige Loslösung der Bemessungsgrundlage von der Produktmenge und den Kosten eine für die Gesellschaft zwar rentable, für den Staat aber verlustreiche Einschränkung des Absatzes. So mangelhaft im übrigen die Organisation des spanischen Tabakmonopols ist, erscheint diese Regelung grundsätzlich doch zweckmäßig. Unzweckmäßig ist nur eine Regelung, nach welcher der prozentuale Verteilungsschlüssel durch eine fixe, an den Staat abzuführende Summe ersetzt wird. Diese Regelung bestand im spanischen Tabakmonopol bis 1900 und im portugiesischen Tabakmonopol bis zu dessen Auflösung 1925. Die französische Gesellschaft, die dieses Monopol bis 1926 innehatte, zahlte der Regierung eine feste Rente von 6,52 Millionen Escudos im Jahre, unter Gewährung von Beteiligungen an dem darüber hinausgehenden Gewinn. Die Verpachtung ist an sich die primitivste Form der Bewirtschafung eines Finanzmonopols, da sie zur rücksichtslosen Ausnutzung der gepachteten Fabriken anreizt. Das System der Verpachtung wird infolgedessen immer mehr verlassen<sup>24</sup>.

nach vorhandenen Reingewinns oder 300 000 Gulden, 4. weitere 4 % an die Aktionäre, 5. Verteilung zwischen Gesellschaft und Staat: im Verhältnis  $\frac{1}{3}:\frac{2}{3}$  bis 15 % Dividende, im Verhältnis von  $\frac{2}{3}:\frac{1}{3}$  bis 25 % Dividende, im Verhältnis von  $\frac{3}{4}:\frac{1}{4}$  für den Rest. (Gesellschaftsvertrag der Danziger Tabak-Monopol A.-G. § 19.)

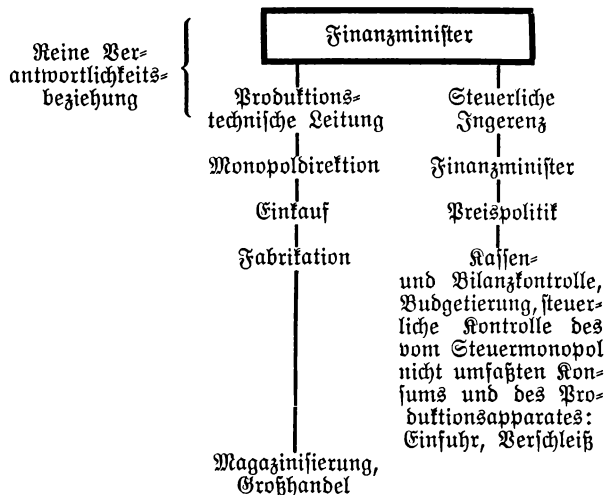
Eine ähnliche Regelung sieht das deutsche Zündwaren-Monopol-Gesetz vor (Gesetz vom 29. Jan. 1930).

<sup>24</sup> Eine interessante Variante einer Gewinnverteilungsregelung, welche dem Staate einen möglichst großen Anteil unter Vermeidung einer forcierten Monopolpreispolitik seitens des Steuermopols durchsetzen will, gibt der Regierungsentwurf zur Errichtung eines Petroleummonopols im Deutschen Reich von 1912. Abgesehen von den Wirtschafts- und sozialpolitischen Motiven trug das Bestreben nach einem Petroleummonopol einen beschränkt finanzpolitischen Charakter. Die Gesellschaft, welche mit einem Aktienkapital von 60 Millionen RM, ausgestattet werden sollte, erhielt einen um so höheren Gewinn, je tiefer der Verkaufspreis lag. Vergleiche im einzelnen Oswald Schneider, Das Petroleummonopol. In: Schmollers Jahrbuch. Jahrg. 1912. S. 361 ff.

### c) Schemata zweckmäßiger Organisationsformen.

Grundsätzlich kommen nur zwei Organisationsformen für das Finanzmonopol in Frage: bei vollem Staatseigentum die selbstständige öffentliche Unternehmung unter Trennung von erwerbswirtschaftlichem und steuerlichem Element, und bei geteiltem oder nicht vorhandenem Staatseigentum die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, unter Niederlegung der staatlichen Ansprüche im Gesellschaftsvertrage und im Gesetz. In der Wirklichkeit nicht vorhanden ist der autonome Wirtschaftskörper, unzweckmäßig die reine Verwaltungsunternehmung.

#### Zweckmäßige Organisation des öffentlich-rechtlichen Steuermonopols.



#### Zweckmäßige Organisation des privatrechtlichen Steuermonopols.

Erwerbswirtschaftliche Leitung.

Direktion der Gesellschaft

Einkauf

Fabrikation

Magazinierung

Großhandel

Bilanzierung

Steuerliche Ingerenz.

Einklassierung der Steuer und der Gewinnbeteiligung.

Kontrolle von Konsum und Produktion, und der Einhaltung der im Vortrage vorgesehenen Verpflichtungen

Kontrolle der Einfuhr und des Verschleißes.

## **D. Typen von Organisationsformen bestehender Finanzmonopole.**

### **Vorbemerkung: Schwierigkeiten der statistischen Verifikation.**

Die Untersuchung der einzelnen Typen bestehender Steuermonopole wird eingeteilt in zwei Hauptabschnitte, von denen der erste Typen öffentlich-rechtlicher und der zweite Typen privatrechtlicher Steuermonopole behandeln soll. Das in diesen Abschnitten hervortretende Problem ist verschieden. Während bei den öffentlich-rechtlichen Typen die Herauslösung des produktionstechnischen Apparates aus der Finanzverwaltung zu einem kaufmännisch selbständigen und wirksamen Organismus im Vordergrund steht, ist dieses Problem bei den privatrechtlichen Organisationsformen a priori gelöst und tritt an die Stelle die Frage nach der Regelung der Gewinnverteilung und dem Inhalt des Gesellschaftsvertrages.

Die diesen Ausführungen zugrunde liegende These von der Zweckmäßigkeit der Organisationsform des selbstständigen Steuermonopols ist einer statistischen Verifikation schwer zugänglich. Weder können die Verwaltungskosten als Maßstab genommen werden, denn diese sind anteilmäßig größer und kleiner je nach dem Umfang des Monopolbereichs; sie sind bis zu einem gewissen Grade fixe Kosten, und hängen in ihrer Bedeutung für die Produktionskosten je Doppelzentner Fabrikate vom Produktionsumfange des Monopols ab. Sie müssen z. B. beim französischen Tabakmonopol relativ geringer sein, weil dort infolge einer jährlichen Produktion von 480000 dz die an und für sich hohen Verwaltungskosten auf 10 M je Doppelzentner komprimiert werden. Bei der rational aufgezogenen österreichischen Tabakregie dagegen betrugen die Verwaltungskosten 1926 16 M je Doppelzentner, weil die Jahresproduktion nur 110000 dz betrug. Der Verwaltungsapparat besteht bei einem großen und kleinen Produktionsumfang in gleichem Ausmaße, so daß die Kosten je Doppelzentner nicht der Ausdruck zweckmäßiger oder unzweckmäßiger Organisation sein können. Ferner spiegelt sich der Vorteil oder Nachteil einer Organisationsform nicht nur in den Verwaltungskosten wieder, weil der gesamte Produktionsapparat, der Einkaufserfolg und die Rationalität des Verkaufssystems davon abhängen; man müßte also schon die Gesamtproduktionskosten vergleichen. Die Tatsache, daß die Produktionskosten je Doppelzentner Fabrikate

in Frankreich 1927 etwa 250 RM, in Österreich 515 RM und in Schweden 618 RM kosteten, sollte die französische Tabakregie als die am vorteilhaftesten arbeitende erkennen, dagegen die Tatsache, daß der Reinertrag in Schweden 1423 RM, in Österreich 1040 RM und in Frankreich 806 RM betrug, die französische Tabakregie als die schlechteste erscheinen lassen. Aber diese Zahlen können für einen Zusammenhang nichts aussagen<sup>25</sup>. Sowohl ist die Zusammensetzung der mengenmäßigen Anteile der einzelnen Tabakwaren als auch sind die Qualitäten der Rohtabake verschieden. Vor allem aber ist die Aufgliederung unmöglich, weil die Verwaltungen der wichtigsten Monopole für mehrere Steuermonopole zugleich gelten; die Verwaltungskosten lassen sich also oft nicht einmal nach ihrem Gesamtbetrage ermitteln. Wenn weiter die französische Regie zu verhältnismäßig teuren Übernahme-preisen inländischen und kolonialen Rohtabak aufkaufen muß, die österreichische Tabakregie dagegen die Konkurrenz auf den östlichen Tabakmärkten ausnutzen und bessere Qualitäten zu billigeren Preisen erstehen kann, so ergeben sich Unkostenunterschiede, welche mit den verschiedenen Zielsetzungen der Monopole zusammenhängen, aber nicht mit den Unterschieden in der Organisationsform. Wenn staatliche Gehaltsregelungen dem Regiearbeiter in Frankreich besonders hohe Löhne zusichern, in der Türkei dagegen eine Bezahlung nach dem Marktlohn erfolgt, so stehen sich wiederum zwei Verschiedenheiten wichtiger Positionen gegenüber, welche mit der verschiedenen Organisationsform nichts zu tun haben. Zu noch weniger sinnvollen Ergebnissen würde ein Vergleich der Monopolerträge führen. Denn diese hängen mit der Bedeutung der Monopole im Gesamteinnahmesystem des Staates zusammen. Ein schlecht organisiertes Monopol kann je Doppelzentner Fabrikate mehr Ertrag abwerfen als ein gut organisiertes, wenn der Staat mit dem schlechten Monopol im übrigen weniger ergiebige Steuerquellen hat als derjenige mit dem guten Monopol. Jedes Finanzmonopol ist auf einer verschiedenen Grundlage in Absatz, Rohstoff, Lohn, Fabrikationsprozeß und politischer Struktur aufgebaut. Die Ausführungen müssen daher im Organisationstheoretischen verbleiben, die Entwicklungslinien schildern, Be-

<sup>25</sup> Vgl. meinen Aufsatz: Die Entwicklung der europäischen Finanzmonopole in der Nachkriegszeit. I. Die Entwicklung der Tabakmonopole. Weltw. Archiv. Bd. 31. H. 1 u. 2. Dort eingehendes Material über die Produktionskosten.

denken gegen einzelne Einrichtungen vortragen, ohne Möglichkeit einer Verifikation. Die zugrunde liegende These vom zweckmäßigen und unzweckmäßigen Organisationstyp bleibt daher statistisch unbewiesen und wird höchstens mit empirischen Beobachtungen und einer logischen Kritik der gesetzlichen Grundlagen der Monopole belegt werden können.

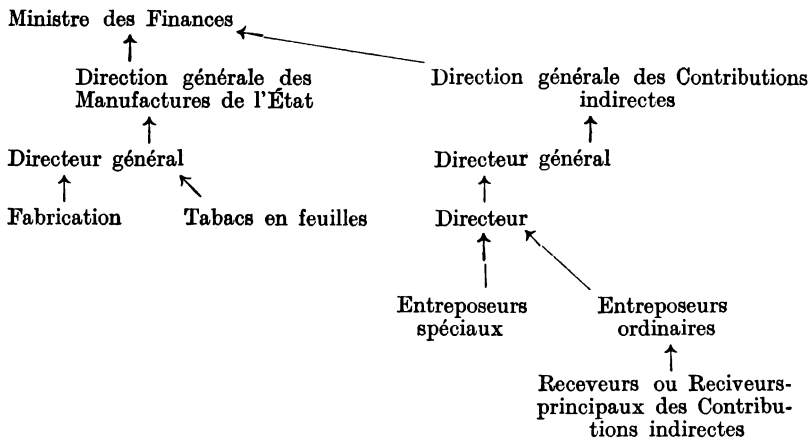
## 1. Typus der reinen Verwaltungsunternehmung.

### a) Das alte französische Tabakmonopol.

Die Typenschilderung der öffentlich-rechtlich organisierten Finanzmonopole verläuft innerhalb zweier Extreme: vom unausgegliederten, einen Ausschnitt aus der allgemeinen Finanzverwaltung bildenden bis zum verselbständigten Finanzmonopol. Kriterium ist das Maß der Ausgliederung. Das Extrem der Nichtausgliederung ist gegeben durch die Organisation des französischen Tabakmonopols bis 1926, das entgegengesetzte durch die Organisation des modernen französischen Tabakmonopols und die Österreichische Tabakregie. Dazwischen liegen zwei Typen, von denen der eine, die italienische Staatsmonopolverwaltung, eine korrigierte Verwaltungsunternehmung, und der andere, das deutsche Branntweinmonopol, eine beschränkt verselbständigte öffentliche Unternehmung darstellt. Die Untersuchung soll sich auf diese fünf Typen beschränken und andere bestehende Monopole in ergänzenden Anmerkungen heranziehen.

Das französische Tabakmonopol vor 1926 wurde von zwei Direktionen geleitet: von der „Administration des Manufactures de l'État“ und der „Administration des Contributions indirectes“. Die „Administration des Manufactures de l'État“ leitete den Ankauf des Rohtabaks und die Fabrikation. Die Kompetenzen des Direktors waren jedoch sehr eng gesteckt. Anschaffungen für die Fabriken durften im einzelnen 12 000 Franken ohne Genehmigung des Finanzministers nicht überschreiten. Die Regelung der Löhne, der Beförderung, der Einstellung, lagen bei der allgemeinen Finanzverwaltung. Die innerbetriebliche Karriere der Angestellten ging nicht nach Tüchtigkeit, sondern nach dem Dienstalter. Die „Administration des Contributions indirectes“ besorgte neben dem Inkasso der Verbrauchssteuer den Verkauf der Tabakfabrikate an die Debitanten. Beide Verwaltungen waren Abteilungen der allgemeinen Finanzverwaltung und unterstanden der Leitung des Finanzministers. Dieser war „Chef du monopol“, die Verwaltungen waren unselbständig und zum Teil mit uneinheitlichen Aufgaben bedacht. Die Organisation kommt im folgenden Schaubilde zum Ausdruck, das dem Buche von Lamarque<sup>26</sup> entnommen ist:

<sup>26</sup> Lamarque, Le Monopol des Tabacs. Paris 1927.



Das Wesentliche ist die Zentralisierung des Instanzenzuges beim Finanzminister. Der Fabrikationsdirektor war in allem gehemmt. Für technische Änderungen bedurfte er der Genehmigung des Finanzministers. Die Ausgaben waren durch das Budget nicht nur in ihrer Gesamthöhe, sondern auch für die einzelnen Ausgabentitel gebunden, ohne daß die Möglichkeit der Übertragung der Kredite bestand. Eine kaufmännische Rechnung fehlte, Reserven für die Ausnutzung günstiger Einkaufschancen waren nicht vorhanden. Sollten solche angefordert werden, so wurde der Bedarf nach den gleichen Grundsätzen von der Commission sénatorial des finances geprüft wie bei den Gelderfordernissen anderer Verwaltungszweige. Die Folge davon war eine äußerst unbewegliche, den Markschancen wenig anpassungsfähige, durch Reglementierung und Instanzenzug gebundene Verwaltung, die auf die finanzielle Gebahrung schwere Nachteile hatte. Im folgenden sei dafür eine Stelle aus dem Buche Lamarques zitiert, nach welcher die Regie infolge ihrer unselbständigen Kassengebarung eine Gelegenheit günstigen Tabakseinkaufes ungenutzt passieren lassen mußte.

„Im Jahre 1922 trat ein allgemeiner Einbruch der Preise für exotische Tabake ein; wir kauften die Kentuchytabake zu einem Durchschnittspreis von 3,34 Fr. je Kilogramm und Brasilltabake zum Durchschnittspreis von 2,35 Fr., Waren, welche in unseren Transitmagazinen abgeliefert wurden. Es besteht nun ein großes Interesse, soviel als möglich von diesen Tabaken aufzustapeln, um Gewinn aus diesen anormalen Preisen zu ziehen, welche sich auf Grund der Weltüberschußernte von 1921 gebildet hatten; aber das Monopol verfügt nur über Kredite zur Deckung seiner normalen Anforderungen; es kann die Operation daher nicht vornehmen. Die Direction générale des Manufactures de l'État ersucht nichtsdestoweniger um einen Ergänzungskredit von 50 Millionen. Dieser Kredit wird von der Commission sénatorial des finances zurückgewiesen. Im folgenden Jahre betrug der Durchschnittspreis, zu welchem man die gewöhnlichen exotischen Tabake

laufen mußte, 5,77 Fr. (statt 3,15 Fr.) und der für feine Tabake 6,79 Fr. (statt 3,38 Fr.); wir<sup>27</sup> verloren damit durchschnittlich 2,8 Fr. je Kilogramm . . .“

Das produktionstechnische und das steuerliche Element waren also je in einen allgemeinen Verwaltungsapparat eingegliedert, wobei aber der Verkauf mit in die Verwaltung des steuerlichen Elementes einbezogen war. Zwar bestanden für die Durchführung einer einheitlichen Politik zwischen den beiden Direktionen Berichterstattungen, ferner wurden in den einzelnen Bezirken jährlich Versammlungen der Vertreter der Manufakturen und der Verwaltung der indirekten Steuern abgehalten; aber trotz dieser Versuche, eine einheitliche Politik zwischen beiden Verwaltungskörpern durchzusetzen, mußte der Verwaltungsrat der autonomen Kasse in seinem ersten Geschäftsbericht für 1926/27 schreiben (S. 60): „Die Dualität der beiden Generaldirektionen, derjenigen der indirekten Steuern und der der Staatsmanufakturen, erlaubte trotz der zwischen den beiden Zentraldirektionen bestehenden Berichterstattungen nicht eine einwandfreie Lösung der Schwierigkeiten. Der departementale Fabrikationsdienst hatte nur einen sehr indirekten, praktisch gar keinen Einfluß auf den lokalen Verwaltungsdienst. Diese Trennung der Funktionen konnte einen hemmenden Einfluß auf den Gang der Verkäufe ausüben; jedenfalls ist nicht zu bestreiten, daß trotz der uralten Einrichtung der Zollkonferenzen, wo sich die Vertreter der Manufakturen (agents de fabrication) und diejenigen des Handels (entrepouseurs débiteurs) trafen, die Wünsche und Kritiken der Konsumenten nur langsam zu den Vollzugsorganen gelangten.“

Die Behandlung des Tabakmonopols als eines Verwaltungszweiges, der seine Ausgaben aus der allgemeinen Finanzkasse auf Grund eines kameralistischen Budgets decken muß und dort seine Einnahmen einlegt, ohne mit einem fixen Kapital zu rechnen, muß so zu schweren Nachteilen führen. Produktionstechnische und finanzpolitische Leitung münden beim Finanzminister. Dieser ist jedoch mit der Verwaltung so vieler Ressorts belastet, daß ihm weder die Erfahrung noch die Zeit zur Verfügung steht, um den Erfordernissen einer positiven Mitarbeit zu genügen, welche auf Grund der Konzentration der gesamten Verantwortung auf ihn entstehen<sup>28 29</sup>.

<sup>27</sup> A. Lamarque a. a. O. S. 89.

<sup>28</sup> Ähnlich schwerfällig organisiert war das französische Zündholzmonopol, dessen Verwaltungsinstanzen mit denjenigen des Tabakmonopols identisch waren. Eine kritische Darstellung gibt Jean Bidault, *Le Monopole des Allumettes en France* en 1924. Dijon 1924. Die Unzweckmäßigkeit der Organisation kommt am klarsten in der Schilderung der Aufgaben des Generaldirektors zum Ausdruck. Dort heißt es (S. 91/93): „Der Generaldirektor besitzt keine Bewegungsfreiheit. Man könnte die Vorstellung, daß die finanzielle Kompetenz des Generaldirektors für die Verwaltung eines Budgets von 500 Millionen Fr. sich nicht über mehr als 12 000 Fr. erstreckt, für einen Scherz halten. Leider ist es die volle Wahrheit. Infolge-

### b) Das italienische Tabakmonopol.

Das italienische Tabakmonopol ist durch Dekret vom 8. Dezember 1927 in einen „autonomen Körper“ umgewandelt worden. Die Umwandlung hat dem Monopol jedoch nicht den Charakter der Ver-

dessen ist jede Maßnahme, deren Durchführung Kosten beanspruchen kann, welche über diese lächerlich niedrige Summe hinausgehen, d. h. jede Maßnahme von selbst mittelmäßiger Bedeutung, zwei fußzeffiven Kontrollinstanzen unterworfen: der „Control préventif“ und der „Control ministériel“.

Die „Control preventif“ prüft die Bücher, Submissionen, die obligatorisch erstatteten Berichte und schickt die Akten mit Bemerkungen versehen dem Minister zu. Sie kann auch, wenn sie es für nötig hält, die Kostenübersicht an die Haushalts- und Finanzkontrolldirektion, an den Rechnungshof usw. überfenden.

Der Generaldirektor wird vom Minister ernannt und ist allen politischen Einflüssen unterworfen und derart von der Finanzverwaltung abhängig, die keine außerhalb des Budgets liegende Betrachtung versteht, daß er nicht daran denken kann, irgendeine industrielle Einrichtung durchzuführen, zumal er an deren Resultaten gar nicht interessiert sein würde. Selbst die etwaigen jährlichen Anschaffungsmaßnahmen sind ihm durch die Art der Aufstellung seines Budgets unterlagt, da er dieses der Inkompetenz der Kabinettsräte, der professionellen Sparfameit des Finanzministers, von dem er abhängig ist, den parlamentarischen Kommissionen, schließlich den Kammern überlassen muß.

Alljährlich werden Tatbestände, welche man als unveränderlich ansehen sollte, und Kostenaufwendungen für Ausdehnungen und Verbesserungen zur Diskussion gestellt, deren Dringlichkeit den Finanzbeamten entgeht, welche einzig mit dem Gleichgewicht des Haushalts beschäftigt sind, und ebenso den Kammern, welche ihre Sorge vor allem auf die Verbesserung der Lage des organisierten und wählenden Personals werfen.

Die Kredite werden nicht nach den Bedürfnissen des Geschäftsganges, sondern nach der allgemeinen Finanzlage des Staatschazes bestimmt. Sie werden für ein Jahr eingeräumt und mit derart einschränkenden und brutalen Verwendungsbedingungen ausgestattet, daß eine wirtschaftliche Verwendung mit ihnen oft nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Kurz, wir stehen einer Organisation gegenüber, welche alljährlich ohne Finanzprogramm, ohne Arbeitsprogramm, engstirnig reglementiert, politischen Einflüssen ausgesetzt, von einem unberühbaren Personal verwaltet wird und unter dem Zwange steht, ein ständiges jährliches Produkt zu liefern.“

<sup>29</sup> Eine reine Verwaltungsunternehmung stellt heute noch die Organisation des polnischen Salzmonopols dar. Michalski schreibt dazu: „Die Verwaltung des Salzverleißmonopolamtes liegt dem Finanzminister

waltungsunternehmung nehmen können. Das leitende Organ des italienischen Tabakmonopols besteht zunächst nicht für dieses allein, sondern für sämtliche Staatsmonopole: für Tabak, Salz und Chinin. Ferner untersteht der Verwaltung das Lotto, die Fabrikationssteuer auf Zündhölzer und Zigarettenpapier, das Einfuhr- und Verkaufsmonopol der Feuerzeuge und Feuersteine. Das Verwaltungsobjekt dieses leitenden Organs besteht also sowohl in der produktionstechnischen Leitung von vier Monopolen als in der steuerpolitischen Leitung von indirekten Steuern, der fiskalischen Monopoleinnahmen und der Lotterie. Der Komplex dieses Objektes ist so umfangreich, daß man ihn als eine große einheitliche Ausgliederung eines ganzen Sektors der Staatsverwaltung auffassen kann, in dem die einzelnen Monopole als unselbständige Bestandteile eingebaut sind.

Die mangelnde Scheidung von unternehmungshaftem und steuerlichem Element kommt vor allem in der Zusammensetzung der „*Amministrazione dei Monopoli di Stato*“ zum Ausdruck. Vorsitzender ist der Finanzminister, sein Vertreter der Unterstaatssekretär. Er ist unterstützt von einem Verwaltungsrat „*e coadiuvato da un direttore generale*“. Der Generaldirektor hat den technischen Dienst zu leisten, ist jedoch in seinen über die laufenden Tätigkeiten hinausgehenden Aktionen von den Beschlüssen des Verwaltungsrates abhängig, dessen Mitglied er ist. Die Beschlüsse des Verwaltungsrates sind an die Genehmigung des Finanzministers gebunden. Verwaltungsrat und Generaldirektor sind nur Funktionäre des Finanzministers, in dessen Hand die Entscheidung über alle wesentlichen Aufgaben liegt.

---

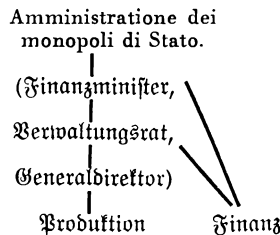
und die des Erzeugungsmonopols dem Minister für Handel und Gewerbe ob, was mit Nachteilen verbunden ist.“ („Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Polens“. Finanzarchiv. Bd. 45. S. 94f.) Es heißt dann weiter: „Der Finanzminister ist die höchste Instanz in allen auf die Ein- und Ausfuhr sowie aus den Salzvertrieb Bezug habenden Angelegenheiten. Zur Verwaltung des Salzverschleißmonopols hat der Finanzminister das dem Departement für direkte Steuern und Monopole des Finanzministeriums unterstehende Salzverschleißamt berufen und seinen Wirkungskreis bestimmt. Der Finanzminister bestimmt die Salzübernahme- und Verschleißpreise.“

Nun sind dem Verwaltungsrate aber gleichzeitig wieder Entscheidungen auf sachlichen Gebieten überlassen, in denen zum Teil auch der Finanzminister entscheidet; eine Regelung, welche infolge der Bindung der Verwaltungsratsbeschlüsse an die Genehmigung des Finanzministers nicht zu

Reibungen zu führen braucht. Herausgegriffen sei die Preisbestimmung; in dieser kommt an sich allein das steuerliche Element zum Ausdruck; dennoch ist sie zwischen Finanzminister und Verwaltungsrat geteilt. Grundsätzlich setzt der Finanzminister die Preise mit königlichem Dekret fest, Abweichungen kann er ohne dieses vornehmen. Dagegen kann die Monopolverwaltung über Zuschläge auf die Preise in Gaststätten, Lugslokale usw. beschließen.

Die inkonsequente Aufteilung der Funktionen kommt bei der Leistung der Gesetze in jeder Hinsicht zum Ausdruck. So übt die Monopolverwaltung nach Artikel 13 des Gesetzesdekrets vom 8. Dezember 1927 den Strafvollzug für Nichtleibesstrafen aus, welche sich aus Verstößen gegen die Monopolordnung ergeben. Dieses Verwaltungsgebiet, das an sich ein Attribut des steuerlichen Elementes ist und von den allgemeinen Finanzbehörden wahrgenommen werden sollte, stempelt die Monopolverwaltung wieder zu einer Abteilung der Finanzverwaltung. Durch die Autonomisierung wurden nur bestimmte Finanzobjekte, aber nicht ein geschlossenes Aufgabensystem innerhalb dieser Objekte herausgeschält.

Die Unausgegliedertheit der drei Organe kommt in der nachstehenden Übersicht zum Ausdruck.



Die mangelnde Autonomie der italienischen „Privative“ ist weniger darin begründet, daß der Finanzminister Vorsitzender des Verwaltungsrates ist, und daß seine Stimme bei Stimmengleichheit entscheidet. Wenn der Instanzenzug der produktionstechnischen Leitung beim Verwaltungsrat endet, dann läge an sich auch bei Beteiligung des Finanzministers eine verselbständigte öffentliche Unternehmung vor. Der Charakter der reinen Verwaltungsunternehmung kommt vielmehr darin zum Ausdruck, daß sämtliche Beschlüsse des Verwaltungsrates der ausdrücklichen Zustimmung des Finanzministers bedürfen. Der Finanzminister trägt somit die Verantwortung für die Gesamtleitung der Monopole.

Die Kompetenzen des Verwaltungsrates gehen soweit, daß der Verwaltungsbereich des Generaldirektors sehr eng ist. Die Aufgabenteilung ist im folgenden Schema dargestellt.

Tätigkeit	Direktor	Verwaltungsrat (mit ministerieller Genehmigung)
1. Errichtung, Schließung, Standortwechsel der Manufakturen, Magazine usw.	—	voll zuständig
2. Verkaufspreise im Inland und für den Export . . . . .	—	voll zuständig
3. Umfang des Tabakanbaues für das Monopol und Export . . . . .	—	voll zuständig
4. Verkaufsbedingungen für das Ausland	—	voll zuständig
5. Betriebsverbesserungen . . . . .	bis zu 50 000 L.	über 50 000 L.
6. Kaufverträge . . . . .	bis zu 100 000 L.	über 100 000 L.
7. Privatlieferungsverträge . . . . .	bis zu 30 000 L.	über 30 000 L.
8. Personalregelung . . . . .	—	voll zuständig
9. Zeit- und Akkordlöhner . . . . .	Eingelohn	Tarif
10. Prozesse . . . . .	bis zu 50 000 L.	über 50 000 L.
11. Prozeßniedererschlagungen . . . . .	bis zu 20 000 L.	über 20 000 L.

Der Direktor ist nur im Rahmen des ihm vom Verwaltungsrat überlassenen Aufgabenkreises zuständig; ihm verbleibt nur nach Art. 7 Nr. 10 des Dekrets vom 29. Dezember 1927 „*ordinare quanto altro sia necessario per i bisogni dell' azienda e non richieda l'intervento del Consiglio di amministrazione*“. Diese Selbständigkeit ist jedoch ein Restbestand, da der Verwaltungsrat auf Verlangen des Ministers oder auf die Initiative des Generaldirektors weitere Aufgabenkreise sich selbst übertragen kann. Auch in der Ausgaben- und Kassenverwaltung ist der Generaldirektor sehr beschränkt: er darf nur selbständig über die im voraus bilanzierten und vom Minister genehmigten Ausgaben verfügen. Jede Überschreitung und Inangriffnahme der Reserve bedarf ministerieller Genehmigung<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Als beschränkte Verwaltungsunternehmung hat auch das polnische Tabakmonopol zu gelten, das in seiner gegenwärtigen Organisation auf dem Gesetz vom 1. Juni 1922 beruht. Der Finanzminister ist oberste Instanz. Er kann jedoch zur unmittelbaren Leitung des Tabakmonopols und zur Ausübung seiner Rechte im Rahmen eines von ihm bestimmten Wirkungskreises nach Art. 19 eine Behörde bestimmen. Der Finanzminister hat daher die produktionstechnische und kaufmännische Leitung einem Generaldirektor übertragen. Dennoch untersteht dem Minister noch die Regelung der oberen Angestelltenverhältnisse, des Verschleißes, der Preispolitik und der Dotation eines Versicherungsfonds. Die Kompetenzen des

## 2. Der Typus der verselbständigten öffentlichen Unternehmung.

### a) Die beschränkt verselbständigte Unternehmung: das deutsche Reichsbranntweinmonopol.

In der Organisationsform des verselbständigten Finanzmonopols bleiben die Kompetenzen des Finanzministers auf das steuerliche Element beschränkt. Demgegenüber muß ein Monopol, bei dem in gewissen Fällen ein Eingriff von außerhalb der eigenen Organe stehenden Instanzen möglich ist, als beschränkt verselbständigt Finanzmonopol bezeichnet werden. Dieser Typus ist das deutsche Reichsbranntweinmonopol.

Die Verselbständigung des Monopols auf die sachliche Leitung kommt bereits in § 1 des „Gesetzes über das Branntweinmonopol“<sup>31</sup> zum Ausdruck:

„Das Branntweinmonopol umfaßt, soweit nicht in diesem Gesetz Ausnahmen vorgesehen sind, 1. die Übernahme des im Monopolgebiet hergestellten Branntweins aus den Brennereien, 2. die Herstellung von Branntwein aus Monopolstoffen, 3. die Einfuhr von Branntwein aus dem Ausland, 4. die Reinigung von Branntwein, 5. die Verwertung von Branntwein und den Branntweinhandel.“

Die Verwaltung des Monopols ist in den §§ 7–19 geregelt. Die Leitung liegt in den Händen der Reichsmonopolverwaltung, die in das Reichsmonopolamt und in die Verwertungsstelle zerfällt. „Die Reichsmonopolverwaltung hat alle zur Durchführung des Monopols erforderlichen Maßnahmen zu treffen, sie hat hierbei nach kaufmännischen Grundsätzen zu verfahren. Die Reichsmonopolverwaltung ist befugt, die erforderlichen Anlagen und Betriebe, auch Brennereien, die Branntwein aus den den Monopolbrennereien vorbehaltenen Stoffen herstellen, zu errichten oder zu erwerben, Branntwein aus dem Auslande einzuführen, Aufwendungen zur wissenschaftlichen Erforschung

---

Generaldirektors werden durch die Sicherungsinstanz eines Beirats hinsichtlich der Entscheidung über wichtigere Objekte eingeengt. Wird eine Übereinstimmung zwischen dem Beirat, der sich aus je einem Vertreter des Ackerbau- und Handelsministers und drei Vertretern des Finanzministers zusammensetzt, nicht erzielt, so entscheidet der Finanzminister. Vgl. im einzelnen: Sachliche Mitteilungen der Österreichischen Tabakregie, Jahrg. 1927/28, 2. Heft, April 1928, S. 4: „Das polnische Tabakmonopol“.

<sup>31</sup> „Gesetz über das Branntweinmonopol“ in der Fassung vom 21. 5. 1929, abgedruckt und kommentiert in: Edleffen-Leitbücher. Bd. 12. Hamburg 1929.

und technischen Förderung der Branntweinerzeugung zu machen, neue Verfahren zur Gewinnung von Branntwein, sowie sonstige die Durchführung des Monopols fördernde Erfindungen zu erwerben.“

Die kaufmännische Ausführung der Beschlüsse des Reichsmonopolamtes liegt der Verwertungsstelle ob, einem unselbständigen, aus der Monopolverwaltung ausgegliederten Organ. Die Entscheidungen liegen grundsätzlich bei der Reichsmonopolverwaltung. Diese ist nur hinsichtlich der Festsetzung des Jahresbrennrechts (§ 40), des Branntweinübernahmepreises (§ 64), des Branntweinaufschlages (§ 79), der Verkaufspreise (§ 89) und des Weingeistgehaltes (§ 100) an einen Gemeinschaftsbeschluß mit dem Beirat gebunden<sup>32</sup>. Der Beirat ist also konstitutiv für die Verwaltung des Monopols in jenen Gebieten, die Wirkungen auf die Brenner, Konsumenten oder den fiskalischen Ertrag haben. Die Beschlüsse des Beirats und der Monopolverwaltung werden mit einfacher Stimmenmehrheit der stimmberechtigten Anwesenden gefaßt, wobei der Reichsmonopolverwaltung drei Stimmen zustehen, die bei Stimmengleichheit entscheiden. Diese Mitwirkung des Beirats bedeutet zwar eine Schmälerung der Kompetenzen der Monopolverwaltung, erhält aber dem Branntweinmonopol noch immer den Charakter einer selbstständigen öffentlichen Unternehmung. Die einzige Vorschrift, die den geschlossenen Instanzenzug durchbricht, ist die des § 15, nach dem „gegen einen Gemeinschaftsbeschluß von der Reichsmonopolverwaltung oder von wenigstens fünf Mitgliedern des Beirats binnen einer Ausschlußfrist von drei Tagen Beschwerde bei dem Reichsminister der Finanzen eingelegt werden kann. Über die Beschwerde entscheidet endgültig der Reichsrat“.

Gerade die wichtigen und kritischen Entscheidungen können also nicht endgültig von eigenen Organen des Monopols erledigt werden, sondern unterstehen der Beschlußfassung eines Organs der allgemeinen Reichsverwaltung<sup>33</sup>.

Der Finanzminister hat auf die produktionstechnische Leitung keinen

<sup>32</sup> Der Beirat stellt einen Ausschuß von 30 Mitgliedern dar, der die Vertreter der verschiedenen Brennereien, der Arbeitnehmer des Branntweinergewerbes, der verbrauchenden Industrie, der letzten Verbraucher, des Reichstages, des Reichsrates und des Reichswirtschaftsrates zusammenfaßt.

<sup>33</sup> Es könnte fraglich erscheinen, ob man den Reichsrat als ein „Organ der Monopolverwaltung“ ansehen kann. Man könnte meinen, daß er nur als Gericht fungiert, ähnlich wie er auch bei Finanzstreitigkeiten nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 6. April 1926 § 6 als Gericht angerufen werden kann. Da jedoch seine Entscheidungen für die Leitung des Monopols wesentlich sind und auch Instanzen, welche bei Streitigkeiten unterer Verwaltungsorgane angerufen werden, wegen dieses Anrufs nicht als Gericht angeprochen werden können, liegt die Entscheidung des Reichsrats begrifflich mehr auf dem Gebiete der Verwaltung.

Einfluß. Er übt nur die Aufsicht aus. Er schlägt nicht einmal die Verkaufspreise vor. Da er jedoch über die Hektolitereinnahme entscheidet, ferner die Vorschriften über ihre Einkassierung, die Grenzwaache, die Einfuhr, die Schmuggelbekämpfung usw. leitet, gehen von ihm immerhin wesentliche Einflüsse auf die Gebahrung des Monopols aus. Dennoch wäre hier grundsätzlich fast der Fall des autonomen Wirtschaftskörpers gegeben, wenn nicht jene genannte Verbindung zum Reichsrat bestünde.

Die Aufgabenteilung kommt in folgendem Schaubild zum Ausdruck:

Aufgabe	Monopolverwaltung	Finanzminister	Reichsrat
1. Übernahmepreise . . . . .	zuständig	—	bedingt zuständig
2. Verkaufspreise . . . . .	zuständig	—	bedingt zuständig
3. Zahlungsbedingungen für die Hektolitereinnahme . . . . .	—	zuständig	—
4. Preise für Nichttrinkbranntwein	—	—	zuständig
5. Brennereien . . . . .	zuständig	Ausnahmen	—
6. Handel . . . . .	zuständig	geringfügige Regelungen	—
7. Steuer, Monopolausgleich, Zoll	—	zuständig	—

b) Das verselbständigte Finanzmonopol.

1. Die Verwaltungsratsunternehmung:

Das moderne französische Tabakmonopol.

Das französische Tabakmonopol wurde im Jahre 1926 reorganisiert. Während es bis dahin der Typus der Organisationsform fast aller Steuermonopole der Vorkriegszeit war, ist es seitdem weitgehend verselbständigt. Man muß allerdings gerade beim französischen Tabakmonopol auf die Unterschiede zwischen der gesetzlichen Regelung und der tatsächlichen Entwicklung seiner Organisation hinweisen. Sein gegenwärtiger Aufbau ist der folgende: Das französische Tabakmonopol bildet einen Teil der Verwaltung der „Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique“, welche durch ein Gesetz vom 7. August 1926 ins Leben gerufen wurde. Aufgabe der Caisse autonome ist die Verwaltung und Tilgung des staatlichen Schuldendienstes. Die erforderlichen Einnahmen werden gedeckt aus dem Ertrage bestimmter Steuern und aus den Reinerträgen des Tabakmonopols.

Die Caisse autonome wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus einem finanziellen und technischen Komitee und dem Präsidenten zusammensetzt. Während dem finanziellen Komitee die Verwaltung der Bons und Schulden obliegt, verwaltet das technische Komitee das Tabakmonopol. Beide Komitees sind jedoch nur spezielle Ausgliederungen des Verwaltungsrates. Der Verwaltungsrat ist die maßgebliche und entscheidende, dem Finanzminister verantwortliche Instanz, welche über den Aufgabenkreis des technischen Komitees entscheidet. Wir erhalten infolgedessen den folgenden Instanzenzug:

	Finanzminister	
	Verwaltungsrat der Caisse autonome	
Finanzielles Komitee		Technisches Komitee
Generaldirektor		Generaldirektor

Nach dieser gesetzlichen Regelung wird der Eindruck verschärft, daß es sich grundsätzlich um eine reine Verwaltungsunternehmung handelt: Der Generaldirektor ist vom technischen Komitee, das technische Komitee vom Verwaltungsrat und der Verwaltungsrat vom Finanzminister abhängig. Die Entscheidungen des Finanzministers gehen auf Vorschlag des Verwaltungsrats über:

1. Änderungen der Aufnahme-, Gehalts- und Aufstiegsbedingungen des Personals des Tabakmonopols,
2. Änderungen der Gesetze und Dekrete über Anbau und Ankauf von Rohtabak sowie über Verkauf von Tabakfabrikaten,
3. Preisfestsetzungen durch Dekret.

Der Verwaltungsrat entscheidet über

1. Wahl des Generaldirektors,
2. Ernennung der höheren Angestellten,
3. Errichtung und Schließung von Fabriken und Vergrößerungen im Rahmen der hierfür vorgesehenen Kredite.

Der Verwaltungsrat kann die im Dekret vom 10. August 1926 über die Organisation der Caisse autonome niedergelegten Befugnisse dem technischen Komitee übertragen. Obligatorische Aufgabe des Verwaltungsrats ist nur die Aufstellung des jährlichen Voranschlags und des Jahresberichts. Durch diese Vorschriften ist dem technischen Komitee eine Bewegungsfreiheit geschaffen, die nur durch die folgenden Tatbestände eingeengt ist:

1. durch Genehmigungspflicht des Ministers in den oben genannten Punkten,
2. durch die Vorschrift des Art. 10 des Gesetzes vom 7. August 1926, nach welchem die bestehenden Gehaltsgesetze und Tabakankaufvorschriften bestehen bleiben müssen. Die Überbezahlung der Tabakarbeiter

gegenüber der Privatindustrie und die mangelnde Beweglichkeit in der Personalpolitik bleiben also bestehen,

3. durch die Mängel einer kollegialen Leitung, wie sie sich aus der Zusammensetzung des technischen Komitees ergibt.

Dieses Komitee besteht aus den folgenden Personen: drei Vertreter des Finanzministers, der Generaldirektor, ein Vertreter des Ackerbauinstituts, ein Kaufmann, ein Industrieller und drei vom Finanzminister ernannte Mitglieder des beratenden Beirats, davon ein Vertreter der Pflanze und einer der Debitanten.

Die kollegiale Spitze ist noch Ausdruck der früheren Eingliederung in den kollegial aufgezogenen Verwaltungsapparat. Der Verwaltungsrat hat jedoch seine ihm obligatorisch zustehenden Verwaltungspflichten sofort auf das technische Komitee übertragen. Die Tätigkeit der einzelnen Organe kommt aus dem ersten Geschäftsbericht der Caisse autonome für das Jahr 1926/27 klar hervor. Die wichtigsten Maßnahmen zur Selbstständigung waren danach: 1. Ermächtigung des technischen Komitees durch den Verwaltungsrat, alle das Tabakmonopol betreffenden Maßnahmen selbst auszuführen, 2. Übernahme sämtlicher Mobilien und Immobilien und Fixierung eines selbständigen Kapitals in Höhe von 1,155 Millionen Fr. Das technische Komitee delegierte dem Direktor folgende Befugnisse: 1. Unterzeichnung von Verträgen in bestimmten Grenzen, 2. Verfügung über die Ausgaben im Rahmen des jährlichen Etats, 3. Verkaufsbedingungen für Export und Schiffsausrüstung. Der Direktor erhielt also die Befugnisse des laufenden Geschäftes, für größere Geschäfte ist mitentscheidend die Commission des marches. Die Kommission muß die folgenden Transaktionen begutachten: 1. alle Geschäfte, welche über 60 000 Fr. hinausgehen, 2. Änderungen der Geschäftsbedingungen, 3. alle Fragen, die der Generaldirektor oder das technische Komitee ihr zu übertragen für wünschenswert halten. Die Kommission besteht aus einem Finanzgeneralinspektor, drei Generalinspektoren des Tabakmonopols, einem Finanzinspektor und zwei Mitgliedern des Staatsrats. Sie tritt grundsätzlich einmal die Woche zusammen. Insgesamt hatte sie im ersten Geschäftsjahre 122 Verträge oder Geschäfte über einen Gesamtwert von zirka 171 Millionen Fr. zu prüfen. Die Geschäftsteilung ist also die folgende: laufendes Kleingeschäft beim Generaldirektor, größere Geschäfte bei der Commission des marches, Anlässlichkeiten, die die Ausdehnung oder den Bestand des Tabakmonopols angehen, beim technischen Komitee. Das technische Komitee hatte im ersten Geschäftsjahre die folgenden Entscheidungen getroffen: 1. Reorganisation und Aufbau der Zentralverwaltungen, deren Verlegung in ein eigenes Gebäude und Ausdehnungen der Vorschriften über Tabak und Bündhölzer auf Elßaß-Lothringen, 2. Neuregelungen im Personalwesen, 3. Neuorganisation des inländischen Tabakeinkaufs, des Neuanbaues usw., 4. Regelung des kolonialen Tabakbezuges, 5. Einführung verschiedener Marken, 6. Neuorganisation des Verkaufssystems, z. B. Einrichtung eines zentralen Verkaufsbüros, regionaler Verkaufsbüros, eines Kreditssystems für die Debitanten.

— Diese Vorschriften wurden alsdann von der Direktion ausgeführt. Da der Generaldirektor Mitglied des technischen Komitees ist, hängt es von seiner Durchsetzungskraft ab, wie stark seine Bewegungsfreiheit durch die im Gesetz vorgesehenen Hemmungen eingeengt wird. Aber dieses Problem geht die Organisationsform nicht an, es ist ein reines innenorganisatorisches Problem. Denn da das technische Komitee nur für den Tabak und außerdem für das Zündholz nur provisorisch als leitendes Organ bestimmt ist, bleibt die Organisation im Rahmen des Typus der verselbständigten öffentlichen Unternehmung, mit jenen geringen Ausnahmen, die sich auf Grund des Eingriffsrechts des Finanzministers ergeben.

Das französische Tabakmonopol hat seit der Reorganisation in seinen finanziellen Ergebnissen eine starke Besserung erfahren. Während 1924 die Unkosten je Doppelzentner Fabrikate 226 RM, der Reinertrag 558 RM und der Gesamtpreis 784 RM betrugen, ist im ersten Geschäftsjahr des neuen Tabakmonopols der Reinertrag auf 886 RM gestiegen, während sich die Produktionskosten nur gering auf 252 RM gehoben haben<sup>34</sup>. Der Verkaufspreis betrug 1128 RM. Allerdings kann man diese Ziffern nur als Symptom benutzen, denn man weiß nicht, wie stark die Ertragssteigerung nicht auch im alten Monopol hätte durchgeführt werden können und wie weit man die Änderung der Organisationsform nur als äußeren Anlaß zur stärkeren fiskalischen Ausnutzung des Tabakmonopols benutzt hat.

## 2. Der Typus der Direktorialunternehmung: Die Österreichische Tabakregie.

In der Österreichischen Tabakregie ist das erwerbswirtschaftliche Element in der Generaldirektion und das steuerliche in der Finanzverwaltung begrifflich rein geschieden. Das österreichische Tabakmonopol umfaßt den Ankauf und die Verarbeitung des Rohtabaks. Die Produkte gehen alsdann in die Verläge und Trafiken über, welche von staatlich konzessionierten Verlegern und Trafikanten besorgt werden<sup>35</sup>. Der gesamte Verschleißapparat untersteht gefällsämtlich der Finanzverwaltung. Diese regelt nicht nur die Neubesetzung, die Be-

<sup>34</sup> Vgl. im einzelnen meinen Aufsatz im Weltw. Archiv. Jahrg. 1931. S. 1. S. 180 ff.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu im einzelnen mein Buch: Tabakmonopol und freie Tabakwirtschaft, ein Vergleich der Österreichischen Tabakregie und der deutschen Tabakwirtschaft. Probleme der Weltwirtschaft S. 51 (herausgegeben von B. Harms). Jena 1930.

triebsführung, die Errichtung der Trafiken, sondern auch die Rabatt-politik, das Gewinnrückzahlungssystem usw. Die Finanzverwaltung hat also zwar einen Teil des wirtschaftlich-technischen Apparates unter sich; da jedoch das Verschleißwesen nicht mehr zum Verwaltungsbereich des Tabakmonopols gehört, bedeutet die Kontrolle des Verschleißwesens durch die Finanzverwaltung keine Einengung der Kompetenzen des Generaldirektors. Eine solche läge nur dann vor, wenn die Kompe-tenzen hinsichtlich eines bestimmten Stadiums im Gange der Ware zwischen beiden Verwaltungen getrennt wären.

Die Organisationsteilung kommt aus dem folgenden Schema zum Ausdruck.

Aufgaben	Generaldirektor	Finanzverwaltung
Einkauf von Rohtabak . . . . .	(Austria G. m. b. H.)	—
Einkauf von Materialien . . . . .	zuständig	—
Regelung der Bezüge . . . . .	—	Gesetz
Produktion . . . . .	zuständig	—
Preise und Monopolabgaben . . . . .	—	zuständig
Verschleißorganisation . . . . .	—	zuständig
Veräußerung, Verpfändung oder an-derweitige Belastung unbeweglichen Eigentums . . . . .	—	zuständig
Voranschlag und Rechnung . . . . .	—	zuständig

Dem Finanzminister sind nur die aus seinen steuerlichen Kompe-tenzen sich ergebenden Befugnisse überlassen. Höchstens könnte man in seiner Beteiligung an der Aufstellung des Voranschlages einen Rest der Verwaltungsunternehmung, als welche die Regie ursprünglich organisiert war, erkennen. An den Voranschlag ist jedoch die Regie nicht streng gebunden, wie etwa im alten französischen Tabakmonopol oder heute noch in der italienischen Privative. Der Voranschlag stellt nur eine ungefähre Schätzung der zukünftigen Entwicklung dar. Der Generaldirektor kann die einzelnen Kredite überschreiten und über-schreitet sie auch regelmäßig. Folge dieser Organisation, welche auch innerbetrieblich nicht durch den Dualismus einer kollegialen und einer direktorialen Verwaltung behindert wird, ist ein sehr niedriges Un-kostenniveau und geringe Verwaltungskosten<sup>36</sup> (1928: 21 RM je Doppel-zentner).

<sup>36</sup> Dagegen besteht auch in der Österreichischen Tabakregie keine Anstel-lung nach schwankenden Marktlöhnen. Die Angestellten werden auf Grund von Besoldungsgesetzen bezahlt, und ihre Karriere ist im großen und ganzen

Es erscheint sinnlos, sämtliche noch bestehenden Typen öffentlich-rechtlich organisierter Steuermonopole aufzuzählen. Die Unterschiede sind begrifflich festgelegt. Sie sind gekennzeichnet durch das Maß der Ingerenz des Finanzministers. Die Verschiedenheiten innerhalb der produktionstechnischen Sphäre bewegen sich in folgenden Problemkreisen.

1. Kollegiale oder direktoriale Verwaltung. Die direktoriale Verwaltung verdient vom Standpunkt kaufmännischer Beweglichkeit den Vorzug, sie findet sich nur bei den reinsten Typen der verselbständigten Unternehmungen: bei der Österreichischen Tabakregie und dem österreichischen Salzmonopol. Ein Zusammenwirken von Verwaltungskollegium und Generaldirektor findet sich in allen übrigen öffentlich-rechtlich organisierten Steuermonopolen. Das Zusammenwirken kann in zwei Formen vor sich gehen: entweder hat der Generaldirektor ein vom Verwaltungsrat unabhängiges Ressort, es findet also eine Aufgabenteilung, ein Verwaltungsdualismus statt, wie in Italien und Jugoslawien. Von beiden Organen geht eine direkte Verantwortlichkeitsbeziehung zum Finanzminister. Oder der Generaldirektor wird vom Verwaltungsrat ernannt und bildet nur einen Funktionär desselben, er ist nur dem Verwaltungsrat verantwortlich; so in Frankreich.

Die Mitverwaltung durch einen Verwaltungsrat enthält die Schwierigkeiten eines unbeweglichen und langsam arbeitenden Apparates. Hinzu kommt oft die unzuweckmäßige Zusammensetzung des Verwaltungsrates. In der Regel ist er stark mit Finanzbeamten durchsetzt, die diese Posten entweder nur als angenehme zusätzliche Einnahmequelle betrachten oder als unangenehme Zusatzbelastung. Wenn z. B. der Verwaltungsausschuß der jugoslawischen Monopole, welcher sieben Monopole zu verwalten hat, vom Gouverneur und Vizegouverneur der Serbischen Nationalbank<sup>37</sup> präsiidiert wird, oder der italienische Verwaltungsrat sich zusammensetzt aus dem Finanzstaatssekretär,

---

nach derjenigen der übrigen Verwaltungsbeamten geregelt. Die Anstellung der oberen Beamten erfolgt durch den Finanzminister. Eine Bezahlung nach freiem Vertrage besteht zum Teil nur in den Hilfsbetrieben der Regie, z. B. in der „Austria G. m. b. H.“, in welcher die Einkaufsorganisation für Rohtabak zusammengefaßt ist.

<sup>37</sup> Dies ist allerdings zum Teil durch die Funktion der Monopole als Garanten von Staatsanleihen zu erklären.

dem Generalschakamtsbeisitzer, einem Staatsratsmitgliede, einem Staatsgeneralrechnungsrat, dem Finanzminister als Präsidenten, und wenn nur der Generaldirektor, zwei Beamte der Regie und zwei sachverständige Bürger als wirkliche Tabakfachleute anzusprechen sind, so ist schon auf Grund dieser Zusammensetzung die Zweckmäßigkeit des Verwaltungsrates anzuzweifeln, obzwar die Bewirtschaftung von Massenluxusgütern mit starrer Nachfrageelastizität und relativ konstantem Produktionsprogramm eine unbewegliche Verwaltung noch am ehesten vertragen kann. Dem Staatsinteresse zuwiderlaufend wird jedoch eine Zusammensetzung nach dem Typus des Beirates im Reichsbranntweinmonopol, da hier die Produktionspolitik von Interessenten abhängig gemacht wird. Wenn ein Beirat überhaupt von Interessenten gebildet werden soll, dürfte er zumindest nicht als maßgebliche Verwaltungsinstanz aufgebaut sein, sondern höchstens als beratendes Mitglied nach dem Vorbilde des Conseil consultatif im französischen Tabakmonopol.

2. Die Zusammenfassung mehrerer Monopole in einer Verwaltung. Das Arbeitsgebiet der Monopolverwaltung wird um so zersplitterter, je mehr Monopole sie zu leiten hat. Die jugoslawische Monopolverwaltung hat z. B. sieben, die italienische drei, unter Einfluß des Lottos vier, die französische zwei Monopole zu leiten. Die Gewähr einer kontinuierlichen und straffen Leitung ist um so eher gegeben, je mehr sich die Verwaltung auf ein Monopol beschränkt, es sei denn, daß die Verwaltung mehr den Charakter eines Aufsichtsrates annimmt.

3. Hemmungen der kaufmännischen Bewegungsfreiheit aus allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Haupthemmnis bildet die gesetzliche Fixierung der Löhne und Gehälter. Diese, vor allem aus politischen Gründen erklärbare Lohnpolitik ist in sämtlichen Monopolen zu finden, soweit sie öffentlich-rechtlich organisiert sind, mit Ausnahme des türkischen Tabakmonopols, welches im Augenblick seiner Überführung in staatliche Regie 1925 sämtliche rechtlichen Ansprüche für nichtig erklärt hat. Selbst die Reorganisation der französischen Tabakregie hat dieses Hemmnis nicht beseitigen können.

Die Darstellung führte vom reinen Verwaltungsmonopol zum selbstständigen Monopol. Grundsätzlich ist die öffentlich-rechtliche Organisation ähnlich leistungsfähig wie die privatrechtliche; die allmähliche Delegation sämtlicher Befugnisse des Finanzministers auf den

Monopoldirektor ist durchaus möglich; die öffentlich=rechtlich organisierte Regie kann, wie die Österreichische Tabakregie beweist, ähnlich elastisch gestaltet sein wie ein privatrechtlich organisiertes Finanzmonopol. Die Produktion eines Finanzmonopols bedarf der elastischen Anpassung an konjunkturelle Schwankungen wenig, die Produktion ist in der Regel einfach und einheitlich; im großen und ganzen genügt oft die Ausgliederung der marktwirtschaftlich sensibleren Funktionen zur selbstständigen Hilfsunternehmung, wie der Rohabak=einkaufsabteilung in Österreich, um den kaufmännisch beweglichen Charakter im nötigen Umfange trotz einer plumperen Organisationsform erhalten zu können.

### **3. Der Typus der privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmung.**

#### **a) Das überwiegend staats eigene Finanzmonopol: das schwedische Tabakmonopol.**

Die privatrechtlichen Finanzmonopole haben auf Grund ihrer Rechtsnatur die Scheidung zwischen produktionswirtschaftlichem und steuerlichem Element von vornherein gelöst. Das Finanzmonopol wird vom Staate gleichsam als ein privater Wirtschaftskörper angesehen, den er besteuert und dessen Gewinn er durch Verträge beschneidet. Der Staat sichert sich in der Regel eine kommissarische Kontrolle zu. Bei bestimmten Entscheidungen, z. B. über die Preispolitik oder die Ver=äußerung und Liquidation des Unternehmens, muß die Genehmigung des Finanzministers eingeholt werden, im übrigen aber arbeitet die Gesellschaft selbständig. Die Gesellschaft wird vom Vorstände geleitet und vom Aufsichtsrat kontrolliert. Man findet hier eine privatrechtliche Parallele zur Organisationsteilung zwischen Verwaltungsrat und Generaldirektor im öffentlich=rechtlich organisierten Finanzmonopol; der Unterschied besteht nur darin, daß der Verwaltungsrat zum großen Teil mitleitend ist und oft dazu ein vom Finanzminister abhängiges Organ darstellt.

Innerhalb der privatrechtlichen Organisationsform sollen folgende Typen zur Darstellung kommen:

1. Das schwedische Tabakmonopol, als Typus eines überwiegend im Staats Eigentum befindlichen, in seiner Verwaltung von staatlichen Funktionären stark durchsehten Monopols,

2. das Danziger Tabakmonopol als Typus des rein im Privat-  
eigentum befindlichen Monopols,
3. das spanische Tabakmonopol als Typus des Pachtmonopols.

Der Inhalt des Gesellschaftsvertrages des Schwedischen Tabakmonopols ist weitgehend dadurch bestimmt, daß das Aktienkapital sich zum größten Teil in Händen des Staates befindet. Bei Gründung der Gesellschaft betrug das Aktienkapital 35 Millionen Kr. Es zerfiel in 17 Millionen Kr. Vorzugsaktien und 18 Millionen Kr. Stammaktien. Die Stammaktien wurden auf 29 Millionen erhöht, so daß das Aktienkapital insgesamt 46 Millionen Kr. beträgt. Nur von den Vorzugsaktien befinden sich 5 Millionen in Privatbesitz. Die Vorzugsaktien erhalten eine kumulative Dividende. Empfänger beweglicher Gewinne ist nur das ganz in Händen des Staates befindliche Stammaktienkapital. Infolge seiner Eigentumsverhältnisse war eine weitere Gewinnregelung nicht nötig. Steuer und Reingewinn fließen in dieselbe Kasse. Die Organisation des schwedischen Tabakmonopols wird von Wegel recht anschaulich geschildert:

„Die unmittelbare Leitung der A.S.T. liegt in der Hand des Vorstandes, der aus acht Mitgliedern und deren Stellvertretern besteht. Die Hälfte der Mitglieder wird vom König ernannt, der auch das Honorar bestimmt, die andere Hälfte wird allein von den Vorzugsaktionären gewählt, während die Bestimmung ihres Honorars von der Gesamtheit der Aktionäre vorgenommen wird. Den Vorsitz innerhalb des Vorstandes führt ein vom König ernanntes Mitglied. Der Staat hat sich demnach in doppelter Weise einen Einfluß gesichert: indem er als Hauptaktionär auftritt und indem er sich außerhalb seiner Mitgliedschaftsrechte noch besondere Ernennungsrechte gesichert hat. Der Einfluß der wenigen privaten Vorzugsaktionäre tritt demgegenüber vollkommen zurück...“ „Diese Kontrolle der A.S.T. durch den Staat scheint überaus weitgehend und sichert der Regierung das Recht zu, gegebenenfalls auch in den Gang des Unternehmens selbst einzugreifen. Durch diese Instruktion dürfte auch in weitgehendem Maße eine unlautere Ausnutzung der privilegierten Stellung der A.S.T., die wegen der Beteiligung des schwedischen Staates an sich schon erschwert sein dürfte, zum Schaden der Konsumenten und der von der Gesellschaft abhängigen Wiederverkäufer, Angestellten und Arbeiter ausgeschlossen sein<sup>38</sup>.“

Grundsätzlich bildet die A.S.T. eine organisatorisch geschlossene Verwaltungseinheit; zwar hat der Staat durch Instruktionen Einfluß, aber diese bilden nur den Ausfluß seiner Kontrollrechte, nicht den notwendigen Bestandteil des innerorganisatorischen Instanzenzuges. Zwar können die Organe staatliche Funktionäre sein, sie sind aber als Mitglieder des Vorstandes der A.S.T. aus dem Instanzenzuge der allgemeinen Verwaltung

<sup>38</sup> H. Wegel, Das Danziger Tabakmonopol im Vergleich mit den Tabakmonopolen Schwedens und Polens unter besonderer Berücksichtigung der Entschädigungsfrage. Danzig 1928.

des schwedischen Staates herausgenommen und bilden einen Teil des unabhängigen ausgegliederten Verwaltungskörpers. Die Vorschriften über Generalversammlung, Beschlußfähigkeit, Stimmrechte der Aktionäre, über die unabhängig vom Aktienbesitz eingeräumten Ernennungsrechte des Königs bedeuten eine gemischtwirtschaftliche Bindung der Gesellschaft, d. h. des Staates in seiner Eigenschaft als Besitzer des Tabakmonopols, deren Kennzeichen eben die Loslösung aus den öffentlich-rechtlichen Beziehungen und die Verschiebung auf die privatrechtliche Ebene darstellt.

Die Gewinne, welche von der A.S.T. auf die Stammaktien verteilt werden, sind infolge dieses Eigentumsverhältnisses ungewöhnlich hoch. Sie zeigen nur an, daß die steuerlichen Leistungen des Monopols noch nicht genügend weit als solche gesetzlich fixiert sind.

Steuerertrag und Reingewinn der A.S.T. 1916—1928/29:

Jahr	Reingewinn %	Steuer Mill. Kr.	Jahr	Reingewinn %	Steuer Mill. Kr.
1916	26,5	9,6	1923	40,0	22,0
1917	26,5	14,0	1924	31,0	43,0
1918	26,5	15,5	1925	22,0	50,0
1919	26,5	19,5	1926	13,0	50,0
1920	31,0	30,0	1927	13,0	55,0
1921	31,0	40,0	1928	13,0	61,0
1922	40,0	43,0	1929	13,0	61,0

#### b) Das im Privateigentum befindliche Finanzmonopol: das Danziger Tabakmonopol.

Die im Jahre 1927 errichtete „Danziger Tabakmonopol A.=G.“ wird nach dem Gesellschaftsvertrag von einem Vorstand und dem Aufsichtsrat geleitet. Die leitende Gewalt geht grundsätzlich von der Generalversammlung aus. Nach § 5 des Gesellschaftsvertrages entscheidet diese über den Bericht des Vorstandes, über Bilanz und Entlastung des Vorstandes und des Aufsichtsrates, über die Wahl des Aufsichtsrates und sonstige rechtzeitig angekündigte Verhandlungsgegenstände. Im Unterschiede zu dem schwedischen Tabakmonopol ist die Generalversammlung der Danziger Tabakmonopol A.=G. aus nichtstaatlichen Kreisen konstituiert. Die Aktionäre entstammen privaten Sphären, die nur mit ihrem Gewinninteresse beteiligt sind. Der Besitz des Aktienkapitals zerfällt in folgende Gruppen: 51 % ein Danziger Konjunktium, 22 % ein polnisches, 9 % ein englisches, 9 % ein holländisches, 9 % ein deutsches. Der Danziger Staat ist direkt also überhaupt nicht beteiligt. Diese Beteiligung ist grundsätzlich auch nicht nötig, da die Grundlage des Monopols, eben das Monopolrecht, als ein staatliches delegiertes Recht dem Staate genügende Macht gibt, um vom Monopol zu verlangen, was es will. Der Staat hat infolgedessen beim Danziger Tabak-

monopol nur die fiskalische Seite geregelt, wie sie bereits oben S. 17 ff. dargestellt wurde.

Die Gewinnregelung schließt eine Gewinnverteilung bis über 25 % ein. Zunächst sind diese theoretisch den Aktionären zustehenden Dividenden noch nicht erreicht worden. 1929 wurde auf das Aktienkapital erst eine Dividende von 12 % ausgeschüttet. Wir haben den Reingewinn des Steuermonopols begrifflich als Steuerverzicht definiert, der nur in dem Umfange einzutreten braucht, in welchem es nötig ist, das private Kapital den geltenden Marktzinsen entsprechend rentabel zu machen. Es ist daher anzunehmen, daß der heute geltende Steuersatz von 35 % in Danzig erhöht oder die Gewinnverteilung zugunsten des Staates geändert wird, wenn die Ausschüttungen auf das Aktienkapital in größerem Umfange über die landesübliche Verzinsung von Obligationen hinausgehen sollten.

Im Gesellschafts- und Pachtvertrage sind Hemmungen der leitenden Organe nicht vorgesehen. Nur hat der Staat bestimmte Bedingungen aufgestellt, die jedoch die kaufmännische Beweglichkeit der Gesellschaft nicht einengen. Die wichtigsten sind: 1. Pflicht der Gesellschaft, einen im Laufe der Jahre steigenden Prozentsatz aller Tabakwaren in Danzig durch Danziger Arbeiter herstellen zu lassen. 2. Duldung eines Staatskommissars, der zur Wahrung der staatlichen Rechte und zur Überwachung der Erfüllung der Verpflichtungen der Gesellschaft nach § 20 des Gesellschaftsvertrages die Buchführung und den gesamten Geschäftsbetrieb ständig zu kontrollieren hat. Ferner ist die Zustimmung des Staatskommissars für die Konzessionserteilung an den Einzelhandel erforderlich.

Auf Grund dieses Kontrollrechtes kann man noch nicht von einer Mitbeteiligung des Staates an der produktionstechnischen Verwaltung des Monopols sprechen. „Kontrollrechte sind keine Beteiligung und man wird kaum in der Mitwirkung des Staatskommissars bei Erteilung von Handelskonzessionen eine Mitwirkung bei der ‚obersten Leitung‘ der Gesellschaft erblicken können<sup>39</sup>.“ Wehrel schließt daraus in Übereinstimmung mit Passow<sup>40</sup>, daß die Danziger Tabakmonopol A.=G. keine gemischtwirtschaftliche Unternehmung sei, denn dazu sei die Kapitalbeteiligung des Staates erforderlich. Auf einen terminologischen Streit soll hier weiter nicht eingegangen werden. Es fragt sich nur, ob dann, wenn die Kapitalbeteiligung gar nicht das wesentliche am Bestande der öffentlichen Unternehmung ausmacht, sondern die rechtliche Monopolstellung, letztere nicht genügend konstitutiv ist für die enge Mitbeteiligung des Staates. Wenn ein spezieller Einfluß auf Grund eines konstitutiven Elementes der Unternehmung, d. h. des steuerlichen Monopolelementes durch den Staat ausgeübt wird, liegt eine Interessen-, eine Risikogemeinschaft (die des Kapitalgewinnes und des Monopolgewinnes) vor. Angesichts der Gleichbedeutung beider Elemente für die Konstitution eines Finanzmonopols erscheint es daher zweckmäßiger, als

<sup>39</sup> Wehrel a. a. O. S. 113.

<sup>40</sup> R. Passow, Die gemischtprivaten und öffentlichen Unternehmungen. Jena 1912.

gemischtwirtschaftlich organisiert eine Unternehmung schon dann anzusprechen, wenn sie mit einem politischen Verbands über Gewinnverteilung, Produktionsrichtung usw. Verträge abschließen muß.

Die innere Organisation des Danziger Tabakmonopols spielt von dem in dieser Arbeit behandelten Problemkreis aus eine untergeordnete Rolle, denn Vorstand wie Aufsichtsrat bilden selbständige unabhängige Organe, die Aufgabenteilung zwischen ihnen ist eine Frage innerorganisatorischer Zweckmäßigkeit, sie sei in der folgenden Tabelle kurz mitgeteilt.

Aufgaben	Vorstand	Aufsichtsrat
Leitung und Außenvertretung . . . . .	zuständig	—
Einstellung von Prokuristen und Handlungsbevollmächtigten . . . . .	zuständig mit Zustimmung des Aufsichtsrats	
Pacht- und Mietverträge — Grundstücks- geschäfte — Anstellung von oberen Angestellten — Rechtshandlungen außerhalb des eigentlichen Geschäfts- zweckes — Kreditgeschäfte und Akzept- und Giroverbindlichkeiten über 10000 G.	zuständig mit Zustimmung des Aufsichtsrats	

Die steuerliche Ingerenz ist von der Monopolverwaltung völlig getrennt. Sie ist geregelt in der „B.D. betreffend Tabakmonopol vom 31. März 1927 (Gesetzblatt für die freie Stadt Danzig 1927, Nr. 13). Die Organisationsform des Danziger Tabakmonopols wird für die zukünftige Gestaltung neuer Finanzmonopole bedeutsam sein: denn sie ermöglicht die Beschaffung der für die Entschädigung privater und hochentwickelter Industrien notwendigen Kapitalien. Da die Herauslösung des unternehmerhaften Elementes aus dem direkten Machtbereich des Staates der fiskalischen Erziebigkeit nur dienlich sein kann und eine vom privaten Kapitalinteresse getragene und kontrollierte Leitung auch das Optimum des fiskalischen Ertrages verbürgt, ist diese Organisationsform die zweckmäßigste. Sie ist insolge dessen nicht nur beim schwedischen und Danziger Tabakmonopol, sondern auch beim deutschen Zündholzmonopol<sup>41</sup> zur Anwendung gekommen,

<sup>41</sup> Das deutsche Zündholzmonopol nach dem Zündwarenmonopolgesetz vom 29. Januar 1930 stellt ein völlig im Privatbesitz befindliches Handelsmonopol dar. Seine Durchführung war darum einfach, weil in der Zündholzindustrie der Großhandel zum Teil bereits schon von der Zündholzindustrie, welche nun Alleinaktionär des 1 Million RM betragenden Aktienkapitals geworden ist, aufgezogen worden war. Die Leitung erfolgt durch den Vorstand, welcher von der deutschen und schwedischen Gruppe je zur Hälfte gewählt wird, und aus zwei oder mehreren Mitgliedern gerader Zahl besteht. Daneben besteht ein Aufsichtsrat von elf Mitgliedern, von welchen zwei auf Vorschlag der Reichskreditgesellschaft A.-G. Berlin und auf Vorschlag der deutschen Gruppe, eines auf Vorschlag der Großeinkaufsgesellschaft und fünf auf Vorschlag der schwedischen Gruppe gewählt werden. Die

sie ist ferner die von G. Stolper vorgeschlagene Form des deutschen Tabakmonopols. Die reine Verwaltungs- und selbstständige öffentliche Unternehmung haben zur Voraussetzung den Besitz der Anlagen durch den Staat. Der Staatsbesitz entwickelter Privatindustrien wäre jedoch heute nur noch mit Hilfe der Aufnahme ungeheurer Anleihen möglich. Die Kapitalarmut der modernen Staaten zwingt daher zur Besitzdemokratie der Steuermonopole und aller großen öffentlichen Unternehmungen; mit dieser Entwicklung erfolgt zugleich eine politische Klarstellung: wenn der Steuerstaat der Demokratie öffentliche Unternehmungen mit Hilfe privaten Kapitals finanzieren muß, so wird seine auf Grund des reinen Kapitalbesitzes abgeleitete Verfügungsgewalt zunehmend geringer, es bleiben ihm dagegen jene nicht auf Kapitalbesitz gegründeten, sondern aus seinem öffentlichen Monopolrecht abgeleiteten Verfügungsgewalten: die fiskalische Potenz im Finanzmonopol, die KonzeSSIONsmacht, die öffentlich-rechtlichen Grundlagen, die den eigentlichen Goodwill dieser Unternehmungen ausmachen. Diese rechtlichen Grundlagen ergeben den Vorteil des Kapitalbesitzes um so besser, je abhängiger der Goodwill der Unternehmung von öffentlich-rechtlichen Monopolpositionen wird. Während z. B. die Macht des Reiches gegenüber den Diabetriebten und den Deutschen Werken fast ausschließlich auf dem Kapitalbesitz beruht, wird diese um so abhängiger vom Monopolrecht, je stärker die Monopolstellung für den Gewinn konstitutiv ist, am stärksten beim Finanzmonopol. Es ist infolgedessen staatspolitisch zweckmäßig, wenn der Staat auf die

---

Aufteilung der Geschäfte durch den Vorstand und Aufsichtsrat ist eine rein innerbetriebliche Angelegenheit, welche keine Vermengung produktionstechnischer und steuerlicher Kompetenzen bedeutet. Sie ist in den §§ 6—12 der Satzungen der Deutschen Zündwaren-Monopolgesellschaft geregelt. Alle wichtigen Angelegenheiten: die Bestellung von Prokuristen und von Angestellten mit einem bestimmten Mindestgehalt, die Festsetzung der allgemeinen Lieferungsbedingungen für den Verkehr mit den Fabrikanten und mit den Abnehmern, die Festsetzung der abzunehmenden Zündwaren, der Abschluß von Verträgen, welche der Gesellschaft Verpflichtungen über eine längere Zeit als ein Jahr auferbürden, die Errichtung oder Aufhebung von Niederlassungen usw., ist dem Aufsichtsrat vorbehalten, während die laufenden Geschäfte vom Vorstande erledigt werden. Die Kontrolle des Reiches beschränkt sich auf die Preispolitik des An- und Verkaufs und auf die kommissarische Aufsicht darüber, „daß der Geschäftsbetrieb der Monopolgesellschaft mit den Gesetzen, der Satzung und den sonst in verbindlicher Weise getroffenen Bestimmungen in Einklang erhalten wird“ (§ 17).

Recht geschieht ist die in § 14 vorgesehene Gewinnverteilung. Danach erhalten die Aktien eine kumulative Dividende von 8%; sodann erhält das Reich vorweg von jeder abgesetzten Kiste 13 RM; der alsdann verbleibende Restgewinn wird ebenfalls an das Reich abgeführt, welches an die Svenska Tändsticks Aktiebolaget in Stockholm davon seinerseits 50% abzuführen hat. Das Handelsmonopol kann also aus der Preispolitik keine

Kapitalbeteiligung am Finanzmonopol verzichtet und diese Privatleuten überläßt, die aus Gewinninteresse die produktionstechnische Leitung kontrollieren, seine Ansprüche aber vertraglich festlegt.

### c) Das Pachtmonopol: das spanische Tabakmonopol.

Das Pachtmonopol unterscheidet sich grundsätzlich nicht vom privatrechtlich organisierten Finanzmonopol, dessen Aktien in Händen von Privatleuten sind: zwischen der pachtenden Gesellschaft und dem verpachtenden Staat wird ein Vertrag geschlossen, der fiskalische und allgemeine wirtschaftspolitische Auflagen enthält. Wenn der Staat Änderungen des bestehenden Gewinnverteilungssystems durchsetzen will, hindert ihn die Organisationsform des Pachtmonopols daran ebensowenig wie diejenige des privatrechtlichen Monopols. Nur das Eigentumsverhältnis ist ein anderes. Beim privatrechtlichen Monopol gehören die Anlagen dem Aktionär, das Pachtmonopol dagegen übernimmt nur die dem Staat gehörenden Betriebe und ist nur zum Besitz eines Kapitals verpflichtet, „a atender las necesidades del contrato“. Der zweite Unterschied besteht in der Regelung der Gewinnverteilung. Die ursprünglichste Form ist die der Festsetzung einer absoluten Pachtsumme. Die Gefahr einer solchen Regelung, wie sie in dem spanischen Tabakmonopol vor 1900 und im früheren portugiesischen Tabakmonopol vorgesehen war, besteht darin, daß die Monopolgesellschaft weit über diese Pachtsumme hinaus Gewinne erzielt und diese den Aktionären statt dem Staate zufließen läßt.

Eine feinere Form besteht in der Festsetzung bestimmter absoluter Gewinnmargen, innerhalb derer dem Staate ein Prozentanteil zusteht. So erhielt im spanischen Tabakmonopol von 1901—1921 der Staat nach Abzug aller Kosten sowie eines 5%igen Kapitalzinses: von einem Reingewinn bis zu 120 Millionen P. 95 %, von 120 bis 150 Millionen P. 90 %, von über 150 Millionen P. 95 %. Wuchsen die Gewinne der Gesellschaft zu stark an, bestand die Möglichkeit einer Revision. Diese erfolgte z. B. 1909; sie spannte die Margen weiter, innerhalb welcher die höheren Ausführungen galten: bis zu 140 Millionen 95 %, von 140 bis 160 Millionen 90 %, über 160 Millionen 95 %. Folge dieser Maßnahme war, daß die Dividende der Gesellschaft, welche 1902 bis 1908 20 % betrug, seit 1909 auf 17 % zurückging.

zusätzlichen Gewinne erzielen, da diese sofort dem Reich und alsdann nur zu einem Bruchteile dem Schwedentrust zufließen würden. Die eigentliche Monopolgewinnquelle steckt beim deutschen Zündholzmonopol in der Gestaltung der Übernahmepreise an die Produzenten. Diese Preise bedürfen nun der Genehmigung der Reichsregierung. Immerhin steckt in der Festsetzung bereits heute eine Gewinnquelle, da der Übernahmepreis nach § 31 130 RM beträgt, die schwedischen Fabriken in Deutschland aber zu Selbstkosten von 75—90 RM je Kiste produzieren.

Eine für den Fiskalertrag des Staates günstige Regelung ist dann gegeben, wenn neben der Pachtsumme und dem Pachtanteil Bestimmungen eingefügt werden, die den Gewinn der Gesellschaft auf einen bestimmten Prozentsatz ihres Kapitals beschränken sollen. So wurde im Jahre 1921 der Vertrag der *Compania Arrendataria de Tabacos* erneuert. Wiederum wurden die Gewinnspannen erweitert. Die Gesellschaft erhielt: vom Reingewinn bis 150 Millionen 3%, von dem Gewinn über 150 Millionen 4%. In dem Gesetz heißt es dann weiter: Wenn die Gewinne der Gesellschaft 10% des Kapitals von 60 Millionen überschreiten, soll sich der Überschuß wie folgt verteilen: Der Betrag, der das Kapital über 10% hinaus bis zu 15% verzinst, wird im Verhältnis 75:25 auf die Gesellschaft und den Staat aufgeteilt, und der über 15% hinausgehende im Verhältnis 50:50. Folge dieser Neuregelung war ein Rückgang des 1921 noch 10,2 Millionen P. betragenden Reingewinnes der Gesellschaft auf 7,66 Millionen im Jahre 1926.

Beim Pachtmonopol sind die Befugnisse des Staates weiter gespannt als beim privatrechtlich organisierten. Noch mehr tritt hier der Charakter der Monopolgesellschaft als eines bezahlten Dieners der Finanzverwaltung hervor. Preise, Ankaufs- und Herkunftsbedingungen des Rohtabaks, Löhne, Verschleißquote usw. werden unter enger Mitbeteiligung des Fiskus festgelegt. Dennoch unterscheidet sich diese allerdings im Absterben begriffene Organisationsform von derjenigen der als reine Verwaltungsunternehmungen organisierten Finanzmonopole, weil trotz der starken Abhängigkeit des unternehmungswirtschaftlichen Elementes von der Ingerenz des Finanzministers die Verpachtung an eine auf Gewinn bedachte Gesellschaft ein höheres Maß produktions technischer Ergiebigkeit garantiert.

## **E. Das privatrechtlich organisierte Finanzmonopol als Typus der zukünftigen Finanzmonopolwirtschaft.**

Die Organisationsform des Finanzmonopols enthält für den Staatsmann zwei Probleme: das erste bezieht sich auf die Finanzmonopole aus der Zeit des Regalienwesens, das zweite auf die neuen Finanzmonopole. Während die Probleme der ersten Gruppe im wesentlichen durch eine allmähliche Verselbständigung des kaufmännischen Elementes im Rahmen der Finanzverwaltung zu lösen sind, liegt das wirtschaftspolitische Schwerkgewicht bei der Organisationsform der neu zu errichtenden Finanzmonopole. Inhalt dieser Problematik bildet die Entschädigung. Kapitalbedarf für Entschädigungen und Finanzarmut des Staates verlangen hinsichtlich der modernen Finanzmonopole eine Organisationsform, die dem Staat den gewünschten Mehrertrag aus der Rationalisierung der freien Wirtschaft und der fiskalischen Aus-

nutzung der Monopolstellung erschließt, ohne daß dieser Mehrertrag durch die Zinslast aus den Entschädigungen wesentlich geschmälert wird.

Vorbild dieser Organisationsform ist das Danziger Tabakmonopol: der Staat entschädigt die bisherigen privaten Besitzer der Fabriken aus dem Erlös der Monopolaktien, überläßt der Generalversammlung der privaten Aktionäre die Bestimmung des Vorstandes und des Aufsichtsrates, stellt sich sonst aber der Gesellschaft als Steuerherr gegenüber und legt ihr die Verpflichtung zur Entrichtung einer Steuer und eines Teiles des erzielten Reingewinnes auf. Die Dividenden werden grundsätzlich so bemessen, daß eine dem landesüblichen Zinsfuß entsprechende Ausschüttung auf das Aktienkapital gewährleistet wird, aber die Zahlung von Superdividenden darüber hinaus nur durch erheblich steigende Reinerträge der Gesellschaft erkaufte werden kann. Je höher die Reinerträge steigen, was als Ausdruck nicht nur des erwerbswirtschaftlichen Elementes, sondern auch und vor allem der Wirksamkeit des steuerlichen Elementes aufzufassen ist, desto stärker muß die Beteiligung des Staates werden, eine Regelung, welche z. B. in den romanischen Pachtmonopolen angedeutet ist, aber im Danziger Tabakmonopol noch nicht genügend beachtet wurde. Immerhin darf die Steigerung der Dividenden nicht ganz entfallen, sie muß immer noch stark genug sein, um den Aktionären und ihren Funktionären, dem Vorstand und dem Aufsichtsrat, einen genügend großen Stachel zum Einsatz aller privatwirtschaftlichen Energien lohnenswert erscheinen zu lassen. Der Stachel der erwerbswirtschaftlichen Gewinnerzielung wird auf diese Weise erhalten, der Gesellschaftsvertrag sorgt jedoch dafür, daß das private Gewinnstreben weitgehend der Finanzkasse zugute kommt. Der Aktionär des Finanzmonopols wird so in die Stellung eines Staatsanleihebesizers gerückt, dem für die Erhaltung der privatwirtschaftlichen Initiative in der Generalversammlung ein möglichst geringes zusätzliches Entgelt in der Form von Superdividenden gewährt wird.

Auf dieser Grundlage ist jede organisatorische Hemmung für die Einführung von Finanzmonopolen durchbrochen. Mit dieser Organisationsform sind daher auch sämtliche in der bisherigen finanzwissenschaftlichen Literatur vorgebrachten organisatorischen Argumente gegen die Einführung von neuen Finanzmonopolen gebrochen. Wenn z. B.

Pilger<sup>42</sup> schreibt: „Die Einführung eines Vollmonopols erscheint daher vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus nur für solche Staaten von Vorteil, in denen ein selbständiges Tabakgewerbe entweder überhaupt nicht oder nur in geringem Umfange besteht“, so ist diese Äußerung an die spezielle Organisationsform der Verwaltungsunternehmung mit vollem Staatseigentum gebunden. Problematisch bleibt künftig nur noch die rein politische Zweckmäßigkeit der Ausdehnung der staatswirtschaftlichen Betätigung zuungunsten breiter Schichten bisher selbständiger Unternehmer. Diese politische Frage steht hier jedoch nicht zur Debatte.

Die Problematik der Organisationsformen wird besonders aktuell bei der Errichtung neuer Monopole. Die Nachkriegszeit hat eine Welle der Monopolisierungen von bislang verbrauchsbesteuerten Wirtschaftszweigen gebracht und angesichts der hohen Erträge gerade dieser Monopole die oft vertretene These: nur die alten Monopole seien gut, neu zu errichtende Monopole in hochkapitalistisch entwickelten Wirtschaftszweigen aber ver sprächen nur geringe Erfolge, widerlegt. Die Bildung neuer Finanzmonopole ist weniger Ausdruck einer spätkapitalistischen, sozialisierungsfreundlichen Gesinnung als einer finanzpolitischen Zweckmäßigkeit gegenüber verbrauchsbesteuerten Wirtschaftszweigen, welche ihr fiskalisches Optimum bei diesem Verbrauchssteuersystem bereits erreicht haben oder wegen ihrer privatwirtschaftlichen Organisation gefährden. Der letztere Grund war z. B. im Deutschen Reich für die Errichtung von Steuermonopolen maßgeblich: die Gefahr des privaten Spirituskartells für das Branntweinmonopol; die Bildung eines privaten Zündholzmonopols im Schutze des Zündholzperrgesetzes von 1927 (neben der Bereitstellung eines Anleihepfandobjektes für die Svenska Tändsticks-Aktiebolaget) für das deutsche Zündholzmonopol. Die Forderungen nach einem deutschen Zigarettenmonopol 1929 und 1930 wurden gleichfalls getragen von der Kritik der angeblich hohen privaten Zigarettenmonopolgewinne im Schutze des Zigarettenzolls und der im Dezember 1929 erlassenen Kontingentierungsvorschrift. Die Forderungen nach einem Bierhandelsmonopol waren ähnlich begründet. Das Finanzmonopol soll in diesen Fällen Mittel zur Beschneidung privater Monopolgewinne sein, weil diese auf dem üblichen Wege der unter der Voraussetzung eines konkurrenzwirtschaftlichen Marktsystems geltenden allgemeinen Besteuerung nicht erfaßt werden können.

In hochkapitalistischen Volkswirtschaften treten andere Ursachen normalerweise zurück<sup>43</sup>. Die Errichtung von Finanzmonopolen zum Zwecke der

<sup>42</sup> Pilger, Aufsatz „Tabaksteuer“. Handbuch d. Finanzwissenschaft. Bd. 2. Tübingen 1927.

<sup>43</sup> Eine Ausnahme bildete der Vorschlag zur Errichtung eines Tabakhandelsmonopols im Dawesplan.

Schaffung von Pfandobjekten für Staatsanleihen herrscht mehr in den nicht hochkapitalistischen Staaten vor, in denen infolgedessen auch die modernsten Organisationsformen zu finden sind. So sind z. B. die Zündholzmonopole in Polen und auf dem Balkan als privatwirtschaftliche Aktiengesellschaften mit starker Mobilität ausgestattet, während in den gleichen Ländern die älteren Tabakmonopole, obwohl auch sie zum Teil verpfändet sind, noch schwerfälliger Organisationsformen haben.

Der Einbau der Finanzmonopole in das Steuerhystem hochkapitalistischer Staaten ist weiterhin durch die Umschichtung der Einkommen zugunsten der unteren Einkommen in der Nachkriegszeit begründet. Die Besitzsteuern sind infolge dieser Umschichtung relativ weniger ertragreich geworden, die notwendige Verlagerung des Schwergewichtes der Besteuerung auf die unteren Einkommen durch den Ausbau der Verbrauchssteuern bedingt jedoch zum Teil eine derart starke Anpassung der einzelnen Verbrauchsbelastungen, daß diese nur durch die Änderung der Belastungsform: auch den Übergang vom Verbrauchssteuerhystem zum System des Finanzmonopols durchgeführt werden kann.

Die höhere fiskalische Ergiebigkeit ist nicht unbedingt das Kennzeichen des Finanzmonopols; theoretisch liegt die Quelle für einen Mehrgewinn allein in der Übertragung des unternehmungswirtschaftlichen Elementes auf den Staat. Dieses kann jedoch zugunsten der Finanzkasse auch durch zwangswirtschaftliche Eingriffe durchgesetzt werden, welche der Form der Monopolisierung entbehren.

Die Gestalt des modernen Finanzmonopols wäre nach den folgenden Gesichtspunkten aufzubauen.

1. Das Aktienkapital wird bestimmt unter Zugrundelegung des Tageswertes der Maschinen, Gebäude, des Inventars usw. Wenn die zu übernehmende Industrie bereits einen erheblichen Monopolverginn erzielt, so ist dieser nicht nach dem Ertragswerte zu kapitalisieren. Wohl aber ist für einzelne, in der Qualität ihrer Produkte hervorragende und infolgedessen einen aus der Leistung heraus deduzierbaren Goodwill aufweisende Unternehmungen bei der Feststellung der Entschädigungssumme ein Zuschlag zu machen. Dem so festgestellten Gesamtwerte wird ein entsprechender Wert in Aktien gegenübergestellt. Die Auszahlung erfolgt in diesen Aktien, die mit einem kumulativen, mit der durchschnittlichen Rendite von festverzinslichen Wertpapieren jedoch schwankenden Dividendensatz ausgestattet werden. Die Zahlung von Superdividenden bei steigenden Erträgen, vor allem auf Grund sinkender Produktionskosten, über welche eingehende Rechnung alljährlich zu erstatten ist, ist vorgesehen.

2. Die Organe der Gesellschaft sind der Vorstand und der Aufsichtsrat. Die Aufgabenteilung zwischen beiden, von der Generalversammlung zu wählenden Organen erfolgt grundsätzlich nach den Vorschriften des H. G. B. Ein staatlicher Kommissar, der vor allem die steuerlichen Pflichten der Gesellschaft zu kontrollieren hat, ist einzusetzen. Dieser Kommissar hat gleichfalls unabhängig von dem Aufsichtsrat ein jährliches Urteil über die Leistungen der Verwaltung und die Entwicklung der Unkosten abzugeben.
3. Kontraktliche Auflagen seitens des Staates:
  - a) Wahrung bestimmter produktionspolitischer Gesichtspunkte:
    - z. B. Ankauf von einheimischen Tabaken zu bestimmten Preisen, Gewährung eines Höchst- und Mindestrabattes an die Klein Händler, Erhaltung einer bestimmten Qualität der Produkte usw.;
  - b) Revision und Kontrolle durch Staatskommissare.
4. Gewinnverteilung. Wie unter 1 bereits gesagt, ist der Gesellschaft ein kumulativer Dividendensatz unter möglichen Steigerungen bei wachsender Ergiebigkeit zu gewähren. Vortweg ist eine mäßige Steuer, bei Tabakwaren z. B. von durchschnittlich 30%, abzuführen (bei Zigaretten etwas mehr). Die Steuer muß so gestaltet sein, daß sie zu einer möglichst geringen Einschränkung der Nachfrage führt.

## Literaturverzeichnis.

### Allgemeine Literatur über den Begriff des Finanzmonopols.

- Th. v. Cheberg, Theorie der Steuermonopole. Wirtschaftstheorie der Gegenwart. Bd. 4. Wien 1928.
- K. Bräuer, „Monopol als Form der Besteuerung“. Handbuch der Staatswissenschaft. 4. Aufl.
- U. Amonn, Die Einnahmen aus privat- und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 1. Tübingen 1927.
- O. Engländer, Öffentliche Unternehmungen. Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 1. Tübingen 1927.
- W. Vogt, Finanzwissenschaft. Tübingen 1917.
- B. Földes, Finanzwissenschaft. Jena 1927.
- K. Höpke, Finanzwissenschaft. Berlin 1927.
- U. Wagner, Finanzwissenschaft. II. Teil. Theorie der Besteuerung. Goldstein, Monopole und Monopolsteuern. Leipzig 1916.
- B. Moll, „Zur Klassifikation der ordentlichen öffentlichen Einnahmen“. Finanzarchiv. 46. Jahrg. Bd. 2.

### Monographien über die Finanzmonopole mehrerer Länder.

- A. W. Madsen, The state as manufacturer and trader. London 1916. (Tabakmonopole in Frankreich, Italien, Österreich, Japan, Spanien und Schweden.)
- A. Lamarque, Le monopole des tabacs. Paris 1927.
- H. Wehler, Das Danziger Tabakmonopol im Vergleich mit den Tabakmonopolen Schwedens und Polens, unter besonderer Berücksichtigung der Entschädigungsfrage. Danzig 1928.
- H. Groß, Tabakmonopol und freie Tabakwirtschaft. Ein Vergleich der Österreichischen Tabakregie und der deutschen Tabakwirtschaft. Probleme der Weltwirtschaft. Bd. 51. Jena 1930.
- Der selbe, Die Entwicklung der europäischen Finanzmonopole in der Nachkriegszeit. Teil I: Die Entwicklung der Tabakmonopole. Weltwirtschaftliches Archiv. Jahrg. 1931. Bd. 31. H. 1 u. 2.
- Der selbe, Finanzmonopole und Staatsanleihen. Wirtschaftsdienst. Jahrg. 1931. H. 11.
- Karl Bräuer, Reichs-Tabakmonopol oder Tabak-Verbrauchssteuer? Ein Beitrag zur Finanz- und Steuerpolitik des Deutschen Reiches. Finanzw. u. volksw. Studien. H. 28. Jena 1931.
- Wolff Flügler, Tabakindustrie und Tabaksteuer. Jena 1931.
- J. Pibeaull, Le monopole des allumettes en France en 1924. Dijon 1924.
- Th. Vogelstein, Das Petroleummonopol. München 1913.
- D. Schneider, Das Petroleummonopol. Schmollers Jahrbuch. Jahrg. 1912. S. 333—372.

### Französisches Tabakmonopol.

- Décret portant création d'une caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique. Décret du 13 août 1926, Journal officiel du 14 août 1926.
- Fachliche Mitteilungen der Österreichischen Tabakregie, Jahrg. 1929, H. 1: „Das französische Tabakmonopol“.
- Geschäftsbericht der Direction générale des manufactures de l'État, für 1924. Paris 1926.
- Rapport au Ministre des Finances par le Caisse Autonome de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique. Für das Jahr 1926/27. Paris 1928.
- Loi ayant object la création d'une caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique. Loi du 7 août 1926, Journal officiel du 8 août 1926.

### Italienisches Tabakmonopol.

- Fachliche Mitteilungen der Österreichischen Tabakregie, Jahrg. 1929, H. 2: „Die Organisation der Tabakmonopole“. 1. Das italienische Tabakmonopol.

R. decreto legge per la trasformazione dell' Amministrazione delle private in azienda autonoma. 8. Dezember 1927, abgedruckt in der Gazzetta Ufficiale.

Decreto ministeriale vom 5. Juli 1928. „Disposizioni sull' ordinamento centrale e periferico dell' Amministrazione dei Monopoli di Stato, sulle attribuzioni e doveri del personale in servizio di essa e sul conferimento e la gestione degli Uffici-vendita, dei Magazini die vendita e dell rivendite di generi di monopolio.“ (Gazzetta Ufficiale, Suppl. ord., n. 227 del 29 settembre 1928 VI.)

Legge organica sul monopolio dei sali e dei tabachi (legge 21. gennaio 1929, Anno VII, n. 67). Herausgegeben von der Amministrazione Autonoma dei monopolio di Stato.

### **Schwedisches Tabakmonopol.**

Geschäftsberichte der A.B. Svenska Tobaksmonopolets 1916—1928.

Geschäftsordnung der A.B. Svenska Tobaksmonopolets.

### **Danziger Tabakmonopol.**

Geschäftsberichte der Tabakmonopol A.=G. 1929.

Verordnungen und Gesetze betreffend Einführung des Danziger Tabakmonopols. Veröffentlicht im Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig. Jahrg. 1927.

Gesellschaftsvertrag der Danziger Tabakmonopol A.=G.

### **Spanisches Tabakmonopol.**

Memoria a la Junta General de Accionistas de la Compañía Arrendataria de Tabacos für die Jahre 1919 bis 1928.

Ley de 29 de junio de 1921 sobre arrendamiento del monopolio del tabaco y servicios del timbre y cerillas.

Contrato entre el estado y la compañía arrendataria y reglamento para el desenvolvimiento y ejecucion del contrato, aprobado por real decreto de 15 de octubre de 1921. Madrid 1921.

### **Österreichische Tabakregie.**

Jahresberichte der Österreichischen Tabakregie, 1923, 1915—1928, 1913.

Staats-, Zoll- und Monopolsordnung von 1835. Ferner die einzelnen Verleger, Trafikanten usw.

### **Deutsches Reichsbranntweinmonopol.**

Gesetz über das Branntweinmonopol vom 8. April 1922 (RGBl. I, S. 405), 21. Mai 1929 (RGBl. S. 99).

Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über das Branntweinmonopol. Lit. in: Edelstein Leitbücher. Bd. 12, 12 a und 12 b.

Für die ausländischen Branntweinmonopole vergleiche: „Übersicht über die Branntweingefetzgebung in einigen ausländischen Staaten. Berlin 1928, gedruckt in der Reichsdruckerei.

### **Deutsches Zündholzmonopol.**

Zündwarenmonopolgesetz vom 29. Januar 1930 (RGBl. Jahrg. 1930, Nr. 3. T. i. S. 11 ff.).

### **Sonstiges Material.**

Über die Organisationsformen des polnischen, türkischen, jugoslawischen und tschechoslowakischen Tabakmonopols sind ausführliche Berichte abgedruckt in den Fachlichen Mitteilungen der Österreichischen Tabakregie. Jahrg. 1927/28. H. 2. Jahrg. 1929. H. 2.

Umfangreiches Material aus Zeitungen und Geschäftsberichten stand dem Verfasser in der Bibliothek und im Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel zur Verfügung.

---



# **Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Österreich.**

**Von**

**Dr. Wilhelm Ellenbogen, Wien.**

---

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Hauptentwicklungslinien der öffentlichen Unternehmungs- tätigkeit in Österreich . . . . .	59
II. Die Organisationsformen der öffentlichen Unterneh- mungen in Österreich . . . . .	63
1. Die öffentlichen Unternehmungen im Bunde . . . . .	63
a) Formal abhängige öffentliche Unternehmungen . . . . .	63
b) Formal unabhängige öffentliche Unternehmungen . . . . .	69
c) Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen . . . . .	71
d) Kapitalsbeteiligungen an Privatunternehmungen . . . . .	75
2. Die öffentlichen Unternehmungen in den Ländern . . . . .	76
3. Die öffentlichen Unternehmungen der Gemeinde Wien. . . . .	77
a) Keine Verwaltungsunternehmungen . . . . .	77
b) Organisatorische „Unternehmungen“ . . . . .	78
c) Von der Hoheitsverwaltung völlig getrennte Unternehmungen mit öffentlicher Rechtspersönlichkeit . . . . .	79
d) Öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form . . . .	80
e) Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. . . . .	80
III. Wirkung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmungs- tätigkeit . . . . .	82
1. Wirtschaftsorganisatorische Tendenzen . . . . .	82
2. Finanzpolitische Tendenzen . . . . .	84
3. Sozialpolitische Tendenzen . . . . .	85
4. Kulturpolitische Tendenzen . . . . .	91
IV. Schlußbemerkungen . . . . .	91

## **I. Hauptentwicklungslinien der öffentlichen Unternehmungstätigkeit in Österreich.**

Von einer zusammenhängenden Entwicklung der öffentlichen Unternehmungstätigkeit des österreichischen Staates kann man frühestens mit dem Beginn der Periode des Staatseisenbahnbaus sprechen<sup>1</sup>.

Die Geschichte des staatlichen Eisenbahnbaus ist jedoch nicht einheitlich. Es wechseln bis zur letzten seit 1880 einsetzenden Verstaatlichungswelle Perioden privater und vom Staat geförderter und rein staatlicher Eisenbahnbautätigkeit miteinander ab. Nachdem im Jahre 1836 eine Privateisenbahnkonzession zur Erbauung der Anfangsstrecke der Nordbahn geführt, sprach ein Kabinettschreiben vom 25. November 1837 das Recht des Staates auf Eisenbahnbau aus. 1842 erfolgte die Gründung einer „Generaldirektion der Staatseisenbahnen“. Im Jahre 1854, dem letzten Jahre der ersten Verstaatlichungswelle, waren mit 994 km: 69,22 % aller österreichischen Eisenbahnen, in der Regel durch die Übernahme von Privatbahnen, in staatlichen Besitz gekommen.

Der erste Umschwung erfolgte im Jahre 1854, als die Finanznot des Staates zum beschleunigten Verkauf sämtlicher Staatsbahnen zwang. Die Bahnen wurden innerhalb von vier Jahren buchstäblich verschleudert, so daß 1860 nur noch 13,8 km im Staatsbesitz waren. Die staatliche Bautätigkeit wurde nun durch die bis zum Jahre 1873 dauernde

---

<sup>1</sup> Die Gründung von öffentlichen Unternehmungen vor dieser Periode ist höchst vereinzelt und erfolgt in der Regel aus rein fiskalischen Gründen, so z. B. die Gründung des Salzmonopols im Jahre 1835, das die früher von den Fürsten und Erzbischöfen gegründeten Salinen und Salzledereien zusammenfaßte und ihre Ausbeutung auf den österreichischen Staat übertrug. Ferner gehört hierher das 1701 gegründete Tabakmonopol. Andere solcher vereinzelter Gründungen sind: die Münze, die Wiener Zeitung (1703), das Dorotheum als Versuchamt (1707), die Schwefelsäurefabrik (1801) und die Staatsdruckerei in Wien (1809). Eine intensivere Entfaltung der bisherigen Tätigkeit setzte erst in den dreißiger Jahren und vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ein.

Äpoche des privaten Bahnbaus unter Gewährung staatlicher Zins- und Reinertragsgarantien abgelöst.

Ein neuer Umschwung erfolgte mit dem Kriegsjahr 1873. Der private Kapitalmarkt war erschüttert, die private Unternehmungstätigkeit gelähmt. Aber der Bedarf an neuen Linien war nach wie vor rege. Um den Ausbau des Bahnnetzes weiterhin zu fördern, war der Staat nun gezwungen, intensiver in den Ausbau des Bahnnetzes einzugreifen. Seine Maßnahmen erstreckten sich zunächst auf Zuschüsse und Zinsgarantien, führten jedoch schließlich zum Sequestrationsgesetz von 1879, nach welchem der Staat das Recht hatte, diejenigen Bahnen, die mit einem Betriebsabgang abschlossen, oder fünf Jahre lang mindestens 50 % der staatlichen Reinertragsgarantie beanspruchten, in eigene Regie zu übernehmen. Infolge dieses Sequestrationsgesetzes wurde das Bahnsystem wieder zunehmend in staatliche Verwaltung überführt. Man kann die letzte endgültige Periode der Verstaatlichung der österreichischen Eisenbahnen mit dem Jahre 1880 ansetzen. Bereits im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts befand sich der Hauptteil der Linien in Staatsbesitz. 1913 befanden sich 18 879 km im Staats- und nur 4001 km im Privatbesitz.

Außerhalb der Sphäre des Eisenbahnbaus entfaltete sich die öffentliche Unternehmungstätigkeit zunächst in den Gemeinden, und zwar mit dem Vordringen der christlich-sozialen, kleinbürgerlichen Bewegung in den Gemeindeparlamenten zu Anfang der 90er Jahre. Das Ziel dieser Bewegung war die Vergebung<sup>2</sup> einer Reihe von kommunalen Unternehmungen, die in Wien unter dem hochbegabten Führer Lueger vorgenommen wurde.

Eine zweite Welle der Vergebung<sup>2</sup> kam nach Ausgang des Krieges. Während des Krieges waren Produktion und Verteilung zum Teil in sogenannten „Zentralen“ zusammengefaßt, oder zum mindesten war

---

<sup>2</sup> Es existiert meines Wissens noch kein Terminus, der die Begriffe Verstaatlichung, Verländerung, Verstaatlichung zusammenfaßt, obwohl seine Notwendigkeit, je mehr die Unternehmertätigkeit der öffentlichen Hand um sich greift, sich immer dringender herausstellt. Ich schlage den Ausdruck „Vergabung“ (von Gebietskörperschaft) als diese höhere Begriffseinheit vor, da die Ausdrücke Bergemeinschaftung, Bergesellschaftung usw. andere Begriffsinhalte haben. In Betracht käme vielleicht noch Ökonomisierung (von *οικονομία* = gemeinjam).

in ihnen die Oberleitung zentriert<sup>3</sup>. Die aus der weitgehenden Zentrierung der produktions- und verteilungspolitischen Leitung bei Zwangskartellen, Ausschüssen, Kommissionen und Zentralen in der Kriegswirtschaft gebildete geistige Einstellung zum Wirtschaftsfrieden blieb noch lange nach dem Kriege fortbestehen und ist im Mietengesetz auch nach seiner Umgestaltung im Jahre 1929, sowie in der staatlichen Spiritusstelle, noch heute zu finden.

Eine neue Epoche der öffentlichen Unternehmungstätigkeit beginnt mit Abschluß des Krieges. Sie hat ihre Ursachen in drei Tatbeständen: in der veränderten Einstellung gegenüber den öffentlichen Unternehmungen, im Zwang zur Verwertung der Kriegsmaterialbetriebe und in der politischen Machtumschichtung.

Die veränderte Einstellung gegenüber der öffentlichen Unternehmungstätigkeit ergab sich aus den Erfahrungen der vierjährigen wirtschaftsreglementierenden Tätigkeit des Staates und aus der Tatsache, daß auch in den ersten Nachkriegsjahren die Lebensmittel- und Rohstoffversorgung ohne die Intervention des Staates nicht leicht möglich gewesen wäre. Trotz aller Fehlschläge hatte sich das Denken der Masse an die zum Teil anerkannte Unentbehrlichkeit der öffentlichen Unternehmungstätigkeit gewöhnt.

Da der Verkauf der Kriegsmaterialien und ihrer Produktionsstätten nur langsam und unter großen Kosten hätte abgewickelt werden können, wurde die Industrialisierung als eine anscheinend bessere Form der Verwertung anfangs zumeist in Gemeinschaft mit privaten durchgeführt<sup>4</sup>.

Der entscheidende Anstoß zur Überwindung der manchesterlichen und liberalen Wirtschaftsauffassung der Vorkriegszeit ging jedoch von der Änderung der politischen Machtverhältnisse aus: von der Tatsache, daß die Arbeiterklasse im Staate vorübergehend, in Wien und in den Industrieorten aber dauernd die Herrschaft im Parlament und in der Verwaltung übernahm. Hat sich auch die österreichische Arbeiterschaft von den Illusionen der bayerischen, ungarischen und italienischen zurückgehalten, die die kapitalistische Ordnung in den Umsturzjahren „wegdekretieren“ zu können vermeinten, so hat sie doch ernstgemeinte,

<sup>3</sup> Josef Redlich, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkrieg. Wien 1925. (Carnegie-Stiftung.)

<sup>4</sup> Auf diesen einmaligen Vorgang ist zum größten Teil die noch bestehende staatliche Teilnahme an Industrieunternehmungen zurückzuführen.

legislatorische und organisatorische Versuche unternommen, den Staat und die andern Gebietskörperschaften zu planmäßiger Beeinflussung des Wirtschaftslebens heranzubilden. Zu diesem Zweck wurde 1919 eine Sozialisierungskommission gebildet, deren wichtigster Erfolg das Sozialisierungsgesetz über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen war. Mit der gemeinwirtschaftlichen Unternehmung wurde eine Unternehmungsform geschaffen, in der außer den Vertretern der Gebietskörperschaften auch die Arbeiter und Angestellten, Konsumenten, Gewerkschaften und andere Interessenten, etwa weiterverarbeitende Industrien als Träger der Verwaltung zusammengefaßt sind. Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung wurde als Keimzelle einer zukünftigen Wirtschaftsordnung angesehen, in der der Staat Produktion und Verteilung kontrolliert. Das systematische Vordringen der Gebietskörperschaften mit Hilfe der gemeinwirtschaftlichen Unternehmung sollte nach § 37 des Gesetzes dadurch ermöglicht werden, daß die Gebietskörperschaften bei jeder Neugründung von Aktiengesellschaften und bei jeder Neuemission von Aktien das Recht erhielten, eine Kapitalbeteiligung bis zu 50 % gegen Entschädigung zu fordern.

Die in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen wurden jedoch nur wenig verwirklicht, nur vereinzelt haben sich die Länder an Stromlieferungs- und Wasserkraftunternehmungen beteiligt. Auch vom Recht des § 37 haben die Länder außer Wien keinen Gebrauch gemacht. Mit dem Ende der Koalitionsregierung hörte auch das Streben des Staates nach Ausdehnung seiner Betätigung als Wirtschaftsunternehmer im wesentlichen auf<sup>5</sup>.

Die einzige Gebietskörperschaft, die sich als öffentlicher Unternehmer auf die Dauer erfolgreich betätigt hat, ist die Gemeinde Wien. Ihr Haupttätigkeitsgebiet liegt in einer zielbewußten Wohnbaupolitik in Richtung einer ausgesprochenen Wohnbauplanwirtschaft und in einer zunehmenden Beherrschung des Baustoffmarktes, sowie einer Reihe anderer Wirtschaftsgebiete (Nahrungsmittel, Elektrizität, Kohle usw.). Dagegen sind die Erfolge und Bemühungen der übrigen Gebietsverbände, z. B. der Provinzgemeinden, im Gebiete der öffentlichen Unternehmungstätigkeit sehr gering, da sie vor allem durch den Mangel an Mitteln zu einer intensiveren Entfaltung gehemmt werden.

<sup>5</sup> Nur die bewußte Verwendung des „Kreditinstituts für öffentliche Unternehmungen und Arbeiten“ zur Sanierung der Wirtschaft gelegentlich des Zusammenbruches einiger Banken stellte einen Nachzügler dieser Epoche dar.

## **II. Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Österreich.**

### **1. Die öffentlichen Unternehmungen im Bunde.**

Die Darstellung der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen im Bunde soll geordnet werden nach dem im Arbeitsplan für diesen Schriftenband aufgestellten Schema, in welchem zunächst diejenigen Unternehmungsformen angeführt sind, die von der allgemeinen Verwaltung relativ am wenigsten losgelöst wurden und deren Entwicklungsreihe zu immer verselbständigeren Formen führt. Zur Darstellung sollen daher kommen:

#### **1. Formal abhängige Unternehmungen:**

- a) Verwaltungsunternehmungen,
- b) Verselbständigte öffentliche Unternehmungen.

#### **2. Formal unabhängige öffentliche Unternehmungen:**

- a) Der autonome Wirtschaftskörper,
- b) Gemischtwirtschaftliche und öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form.

#### **a) Formal abhängige öffentliche Unternehmungen.**

Durch das Wiederaufbaugesetz vom 27. November 1922 § 2 wurde bestimmt, daß die Betriebszweige des Bundes „getrennt von der Hoheitsverwaltung zu führen“ seien; „sie sind in eigene Wirtschaftskörper umzuwandeln und auch im Budget des Bundes gegenüber der Hoheitsverwaltung gesondert zu behandeln“. Die Unternehmungen sind nach den Grundsätzen der kaufmännischen Betriebsführung zu leiten. Einzelne dieser Unternehmungen erhielten gesonderte Organisationsstatuten, andere wurden durch besondere Gesetze kommerzialisiert oder in mehr oder minder weitgehendem Grade verselbständigt. So kommt es, daß man den reinen Typ der Verwaltungsunternehmung in Österreich eigentlich nicht mehr findet. Die Verselbständigung geht bei allen Unternehmungen zumeist so weit, daß sie eigene Buchführung haben und im Budget nur mit den Saldo erscheinen. Die beschäftigten Beamten und Arbeiter sind durchweg zwar Bundesangestellte, werden jedoch nach eigener Dienstpragmatik behandelt und nach besonderen Gehalts- und Lohnschemata bezahlt. Dennoch läßt sich

zwischen den Unternehmungen dieser Art insofern ein Unterschied im Umfang ihrer Unabhängigkeit feststellen, als die Ingerenz der allgemeinen Verwaltung bei einigen größer ist als bei demjenigen Typus öffentlicher Unternehmung, dem man ohne Einschränkung die Organisationsform der verselbständigten öffentlichen Unternehmung zusprechen kann.

Als Typus einer, wenn auch mehr verselbständigten Verwaltungsunternehmung sei das Kartographische Institut genannt. Das Institut wird von einem Direktor geleitet und genießt insbesondere hinsichtlich der Ausgabenhöhe weitgehende Handlungsfreiheit. Doch ist ihm ein aus vier Ministerialbeamten bestehender Verwaltungsausschuß übergeordnet, der zwar praktisch nicht hemmend wirkt, aber organisationsrechtlich noch umfangreiche Bestandteile der früheren Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung aufweist. Ferner ist für Personalangelegenheiten ein Beamter des Handelsministeriums mit zuständig, gleichfalls ein Stück Ingerenz der allgemeinen Verwaltung auf die Unternehmung, das über den Umfang, den man der verselbständigten öffentlichen Unternehmung zusprechen mag, hinausgeht.

Demselben Typus von Organisationsformen gehören an: Die Montanunternehmungen (Werke im Kupfer-, Braunkohlen- und Erzbergbau) und eine Schwefelsäurefabrik, die Staatsdruckerei, das Hauptmünzamt, das Kraftwerk Blumau, die Wiener Zeitung, die Bundesapotheken und die Bundestheater.

Von dem eben behandelten Typus unterscheidet sich eine zweite Gruppe formal abhängiger öffentlicher Unternehmungen dadurch, daß das Maß der Ingerenz seitens der allgemeinen Verwaltung noch geringer ist und sich im wesentlichen auf die laufende Kontrolle und wichtige Maßnahmen beschränkt. Die unter dieser Gruppe zu nennenden Unternehmungen kann man durchweg als voll verselbständigte öffentliche Unternehmungen bezeichnen. Hierher gehören vor allem die Monopole und die Staatslotterie, sowie die Post- und Telegraphenanstalten und die Bundesforste.

Unter den Monopolen ist das bedeutungsvollste das Tabakmonopol, die Österreichische Tabakregie. De lege lata sollte die Verwaltung dieser drittgrößten Unternehmung der Österreichischen Republik<sup>6</sup> so beschaffen

<sup>6</sup> Errichtet wurde die Österreichische Tabakregie unter Leopold I. mit Tabakpatent vom 20. Mai 1701. 1704 wurde das Monopol aufgehoben, und es begann eine lange Serie von Verpachtungen, die mehrfach durch

sein, daß der Generaldirektion die Fabriken und Verschleißmagazine, den Finanzbehörden aber unter der Mitwirkung der Steueraufsichtsabteilungen der Verschleißdienst und die Wahrnehmung der Hoheitsrechnung des Monopols obliegen und über beiden entscheidend das Bundesministerium für Finanzen steht, wobei der Finanzminister auch über Geldausgaben, die über einen bestimmten Betrag hinausgehen, zu verfügen hätte. Die Praxis hat diese Form jedoch als zu schwerfällig erkannt und daher folgende Einrichtung getroffen: Der Generaldirektor leitet sowohl die Agenten der Generaldirektion als die der Sektion „Tabakmonopol“ des Finanzministeriums in Personalunion; überdies ist der Verschleißdienst und Verschleißinspektionsdienst enger an die Generaldirektion angeschlossen, so daß also Betrieb, Hoheitsverwaltung und Verschleiß beim Generaldirektor, der gleichzeitig Sektionschef des Finanzministeriums ist, liegen, und kein bürokratischer Kopf von Ämtern mehr die kaufmännische Beweglichkeit behindert. Demnach steht also zu:

1. den Finanzbehörden: die gesamtamtliche Aufsicht des Tabakmonopols, Ausübung des Strafrechtes, Einhebung der bei Einfuhr von Tabakerzeugnissen fälligen Monopolabgabe, Handhabung der Vorschriften für Ein- und Durchfuhr, ferner Mitwirkung bei der Verwaltung des Tabakverschleißdienstes;

2. der Generaldirektion: der gesamte betriebstechnische und kommerzielle Dienst;

3. dem Bundesminister für Finanzen: Verfügungen, die die Kontrollrechte der Völkerbundanleihe von 1922 berühren (die Einkünfte des Tabakmonopols sind als Sicherstellung für diese Anleihe verhaftet), Gesetzentwürfe, Verordnungen, Kundmachungen, Veräußerung, Verpfändung oder andere Belastung von unbeweglichem Eigentum, Festsetzung der Verschleißpreise und Monopolabgabe (nach Ge-

---

neuerliche Versuche der Wiederherstellung des Monopols unterbrochen wurden. Nach einer Reihe von Experimenten, wie Übergabe des Tabakgefäßes an die Stände und verschiedene Pächter, wurde, als die Nachteile des Pachtsystems immer krasser zutage traten (Ausbeutung der Konsumenten, schlechtes Material, Schädigung des Pachtobjektes, geringer Pachtzins für den Staat, bei 80% iger Verzinsung des vom Pächter veranlagten Kapitals) das Monopol unter Josef II. im Jahre 1783 definitiv wiederhergestellt, nachdem die technischen, administrativen und kommerziellen Voraussetzungen seinen erfolgreichen Weiterbestand gegeben waren.

nehmung durch den Hauptausschuß des Nationalrates), Genehmigung des Voranschlagentwurfs und Jahresrechnungsabschlusses; Ernennung höherer Angestellter, Befetzung des Verschleißgeschäftes, alle wichtigen Fragen, die die Interessen der allgemeinen Bundesverwaltung berühren, so weit nicht ein Einbernehmen zwischen den beteiligten Behörden und Ämtern erzielt wird<sup>7,8</sup>.

Das zweitwichtigste Monopol, das Salzmonopol, wurde durch Ministerratsbeschluß vom 21. Oktober 1925 umorganisiert. Die Finanzbehörden bleiben zuständig für die gefällsamtlche Aufsicht und für das Strafrecht bei Übertretung der Salzmonopolvorschriften. Der Generaldirektor wird vom Finanzminister ernannt und untersteht ihm unmittelbar. Die Generaldirektion besteht aus zwei Geschäftsgruppen, der betriebstechnischen und der kaufmännischen. Die Generaldirektion hat die Entscheidung des Finanzministeriums für folgende Fälle anzurufen: Gesetzesentwürfe und Verordnungen, Veräußerung und Belastung unbeweglichen Eigentums, unentgeltlicher oder ermäßigter Salzbezug, Regelung von Ein- und Durchfuhr, der Salzverschleißpreise und Salzmonopolabgabe, Genehmigung des Voranschlagentwurfs und des Jahresrechnungsabschlusses. Im übrigen ist die Gebahrung frei und wird nach Jahresabschluß vom Bundesrechnungshof geprüft<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Die Österreichische Tabakregie hat ihrerseits 1927 den Einkauf von Orienttabak in einer privatrechtlich organisierten von ihr zu 60% des Kapitals beherrschten Hilfsunternehmung, der „Austria G. m. b. H.“ zusammengefaßt. Auch die von ihr übernommene Entnikotinisierungsanstalt „Falk“ ist organisatorisch selbständig.

<sup>8</sup> Die Tabakregie beschäftigte 1929/30: 480 pragmatisch Angestellte und 7932 Arbeiter und verfügt über 266 Verläge und 16 370 Trafikanten (Kleinverschleißer). Im Bundesvoranschlag für 1930 stehen einer Ausgabe von 158,5 Millionen S Einnahmen im Betrage von 360,1 Millionen gegenüber. Zu den Ausgaben kommt dann noch ein Investitionsbetrag von 4,8 Millionen hinzu, so daß eine Nettoabfuhr von 196,8 Millionen erübrigt wird.

<sup>9</sup> Das Unternehmen umfaßt heute 6 Salinen mit einem Reinvermögen von 18,0 Millionen S. Der Leistungserfolg, der im Jahre 1913 1,6 Millionen Meterzentner betrug und bis zum Jahre 1924 auf 0,67 Millionen Meterzentner gesunken war, ist 1927 wieder auf 0,78 Millionen gestiegen, der Betriebsgewinn von 5,9 Millionen S (1923) auf 12,9 Millionen (1925). Zahl der Angestellten 199, der Arbeiter 1556. Seit der Übernahme der Leitung durch die Generaldirektion war der Gewinn zwar in den ersten Jahren auf 15,24 Millionen gestiegen, er bleibt aber seither auf der Höhe von ungefähr 12–13 Millionen S stehen (1930: 13,7 Millionen S).

In gleicher Weise organisiert ist das Schieß- und Sprengmittelmonopol, das weniger aus wirtschaftlichen als aus sicherheitstechnischen Gründen geführt wird<sup>10</sup>. Gleichfalls als verselbständigte öffentliche Unternehmung wird die Staatslotterie geführt, obwohl sie vom Wiederaufbaugesetz unter den Unternehmungen mit verselbständigter Organisationsform nicht angeführt wird.

Zu den verselbständigten Unternehmungen gehört schließlich auch die Post- und Telegraphenanstalt. Zwar wurde sie nicht organisatorisch verselbständigt, im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen die Post zum Teil sogar privatrechtlich organisiert ist; sie stellt aber dennoch praktisch eine relativ selbständige Organisation dar. Man glaubte sie juristisch darum nicht verselbständigen zu können, weil die Post in höherem Grade als andere staatswirtschaftliche Unternehmungen hoheitsrechtliche Funktionen auszuüben habe. Dieser Einwand gilt jedoch darum nicht viel, weil auch die Monopole hoheitsrechtliche Funktionen in besonderem Umfange ausüben und dennoch verselbständigt sind<sup>11</sup>.

Will man die staatliche Forstverwaltung überhaupt als öffentliche Unternehmung ansprechen, so muß man die österreichischen Bundesforste nach ihrer Organisationsform an dieser Stelle einreihen. Die Bundesforste wurden 1925 zusammen mit dem Domänen- und Religiionsfonds zu einem besonderen Wirtschaftskörper zusammengefaßt. Trotz strengster Wahrung der öffentlichen Interessen sind die Grundsätze der kaufmännischen Betriebsführung zu beachten. Der Betriebsüberschuß oder Abgang ist im Bundesbudget einzustellen, doch ist ein Gebahrungsüberschuß nur nach Maßgabe der Betriebsergebnisse abzuführen. Die aus der alten Organisationsform übernommenen Angestellten verbleiben in ihren dienst- und besoldungsrechtlichen An-

<sup>10</sup> Reinvermögen 3,9 Millionen S., Bundesvoranschlag 1930: Einnahmen 9,2 Millionen S., Ausgaben 8,3 Millionen S. 147 Beschäftigte.

<sup>11</sup> Der Erfolgsausweis im Bundesvoranschlag, der nur von „Kassamäßigen Betriebserfolgen“ spricht, gibt keinen Aufschluß über die wirklichen Gebahrungsergebnisse vom Standpunkt einer rein kaufmännischen Führung.

Reinvermögen Ende 1928: 52,5 Millionen S. Sechs Direktionen mit 2770 Post- und Telegraphen- und 19 Fernsprechämtern. Postkraftfahrdienst. Personenstand 1930: 25 029 pragmatisch Angestellte, 2934 andere, 1500 Arbeiter, zusammen 29 453 Personen. Kassamäßiger Betriebserfolg für 1930 veranschlagt mit 0,2 Millionen S. Betriebsüberschuß; Investitionen 61,4 Millionen S. Daher Bundesnettozuschuß von 61,2 Millionen S.

sprüchen, wogegen neuaufzunehmende Angestellte nur auf der Grundlage der für private Unternehmungen gleicher Art geltenden gesetzlichen Vorschriften angestellt werden. Neuaufnahme von Forstarbeitern in das selbständige Verhältnis findet nicht statt.

Die Leitung erfolgt durch die Generaldirektion, die dem Bundesminister für Landwirtschaft untersteht. Da jedoch die Generaldirektion hinsichtlich ihrer Beschlüsse nur bei der Veräußerung und Belastung unbeweglichen Eigentums der Zustimmung des beteiligten Ministers bedarf, ist die Ingerenz der allgemeinen Verwaltung nicht groß. Hinsichtlich des rechtsgeschäftlichen Verkehrs finden auf die Generaldirektion die einschlägigen Bestimmungen des Handelsgesetzbuches sinngemäß Anwendung. Die Mitglieder der Generaldirektion sind dem Bundesgegenüber zur Anwendung der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes verpflichtet<sup>12</sup>.

Die Betriebserfolge der relativ verselbständigten Bundesforste äußern sich in einem jährlichen Steigen der Betriebsüberschüsse und einem Sinken des Sachaufwandes. Wenn die Bundesforste mit einem Zuschuß von 0,9 Millionen S im Jahre 1928 und von 0,7 Millionen S im Jahre 1929 im Bundesboranschlage ausgewiesen werden, ist das auf die Servitutleistungen an Holz, Streu und Weide im Umfange von rund 4 Millionen S je Jahr, vor allem aber auf die von früher mitgeschleppten Pensionen und Provisionen zurückzuführen. Dazu kommt, daß die Bundesregierung den Bundesforsten Investitionsdarlehen gegen 8 % Verzinsung und 2½ % Amortisation leiht, eine Belastung, die nicht der Ertragsfähigkeit des Waldes entspricht. Da infolge der genannten Belastungen die Bundesforste einen den Reingewinn übersteigenden Betrag an den Bund abführen müssen, ist es verständlich, wenn die Generaldirektion die zunehmende Verschuldung der Bundesforste als unausbleiblich erklärt.

An dieser Stelle sei einer Institution Erwähnung getan, der man nur in einzelnen Fällen den Charakter der öffentlichen Unternehmung zusprechen

<sup>12</sup> Trotz dieser scheinbar weiten Verselbständigung klagt der Generaldirektor der Bundesforste, F. Preinl, daß ein schwerfälliger Bürokratismus den Betrieb lähme, ihm mannigfache, ganz unnütze Mehrarbeiten aufbürde und die besten Kräfte in der Beseitigung von Hemmnissen verbrauchte, anstatt sie ganz für die produktiven Arbeiten freizuhaben, und „daß die angebahnte selbständige Stellung der Generaldirektion wie auch die Nettobudgetierung, die Elementarforderung für einen solchen Betrieb, nicht erreicht ist“. (10 Jahre Wiederaufbau. Wien 1928. S. 402.)

kann, den sogenannten Fonds. Unter einem Fonds ist grundsätzlich nur eine Agglomeration von Vermögen, aber keine Unternehmung zu verstehen. Nun ist eine Reihe dieser Fonds, die zum Teil auf alte Stiftungen zurückgehen, allmählich zu Instituten mit erwerbswirtschaftlichem Charakter umgebildet worden. Im wesentlichen gehören zu diesem Typus „erwerbswirtschaftlicher Fonds“ das Dorotheum, seit 1923 das Verfaß-Verwahrungs- und Versteigerungsamt der Stadt Wien unter Verwaltung des Bundes, ein Institut, das auch bankmäßige Geschäfte durchführt, und der Schulbücherverlag, der bereits 1772 von Maria Theresia gegründet wurde und heute unter der Kontrolle vom Finanzministerium und Rechnungshof Gewinne abwirft.

## b) Formal unabhängige öffentliche Unternehmungen.

### 1. Die Österreichischen Bundesbahnen.

Im Gegensatz zu dem eben behandelten Typus der Organisationsform stellen die Österreichischen Bundesbahnen seit ihrer Reorganisation im Jahre 1923 einen vom Instanzenwege der allgemeinen Verwaltung unabhängigen Organismus dar<sup>13</sup>. Sie bilden einen autonomen Wirtschaftskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Leitung erfolgt durch einen Vorstand und eine Verwaltungskommission.

Die Verwaltungskommission bestellt den Vorstand und überwacht dessen laufende Geschäftsführung. Wichtigere Beschlüsse bedürfen der Genehmigung seitens der Verwaltungskommission, die etwa den Charakter eines Aufsichtsrats hat. Die Bundesregierung hat sich insofern eine Einflußnahme auf die Politik der Bundesbahnen gesichert, als die 14 Mitglieder der Verwaltungskommission von der Regierung bestellt werden, grundlegende Tarifänderungen sowie bei Aufnahme von Krediten mit einer Laufzeit von mehr als 1 Jahr und einer Summe von mehr als 1,4 Millionen S im Inlande und von 0,8 Millionen S im Auslande ihrer Genehmigung bedürfen.

Die Gesellschaft arbeitet mit einem Grundkapital von 200 Millionen S, das ihr vom Bund übergeben wurde. Abgesehen von den genannten Aufsichtsbefränkungen hat das Unternehmen völlig freie Hand und trägt vor allem für den kaufmännischen Erfolg, für die Vereinbarungen mit den Bediensteten, die keine Bundesangestellten sind, für die Innehaltung der Betriebssicherheit und eine angemessene Lösung der sozialen Probleme die alleinige Verantwortung. Die Organisation der Österreichischen Bundesbahnen ist also in gewissem Sinne den weiter unten dargestellten gemeinwirtschaftlichen Anstalten nachgebildet, erreicht jedoch deren Unabhängigkeit im ganzen nicht.

<sup>13</sup> Vergleiche im einzelnen Otto Mayer, Entwicklung und Neuordnung der Österreichischen Bundesbahnen. Jena 1928 (Münchener Volkswirtschaftliche Studien. N. F. S. 5).

## Leistungen der Österreichischen Bundesbahnen 1924 und 1928.

Leistungsart	1924	1928	Unterschied in %
gefahrte Lokomotivkilometer.	66,4 Mill.	78,2 Mill.	+ 17,6%
gefahrte Zugkilometer . . .	40,5 Mill.	50,9 Mill.	+ 25,4%
Gesamtlast-Tonnenkilometer .	12,7 Mib.	15,6 Mib.	+ 22,9%
gefahrte Wagenachskilometer	1,5 Mib.	1,78 Mib.	+ 18,2%
Personalstand auf 1 km . . .	15,5	14,1	— 9,0%
Personalstand auf 1 Mill. Wagen- achskilometer . . . . .	58,6	44,5	— 24,1%
Werkstättenbedienstete . . . .	13 099	8255	— 37,0%

Der in obiger Tabelle zum Ausdruck kommende unleugbare Erfolg ist auf eine Reihe geschickter technischer, kaufmännischer und administrativer Maßnahmen zurückzuführen, wie günstige Kohlenabschlüsse und sonstige Einkaufsmaßnahmen, Konzentration der Erzeugungsstätten, Spezialisierung der verbliebenen Betriebsstätten, Spezialisierung der Arbeit mittels sogenannter Reihenzuweisung, Verbesserung der Arbeitsmethoden, Erhöhung des Ausbesserungseffektes durch gehobene Güte der Herstellung, Erhöhung der Arbeitsintensität und andere Rationalisierungs-handlungen.

Während in den Schweizerischen Bundesbahnen 29 Juristen angestellt sind, beschäftigen die österreichischen über 330<sup>14</sup>. Auch die Pensionslast der S.B.B. beträgt nur 42 % der österreichischen, eine Folge des übergroßen Personalstandes, den die Nachfolgestaaten dem nach dem Friedensvertrage so stark reduzierten Österreich zurückgelassen haben. Der Personalstand beträgt 1929 rund 81000 Bedienstete.

### 2. Spiritusstelle.

Mit Bundesgesetz vom 23. September 1926 wurde die Spiritusstelle als Wirtschaftskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Regelung der Erzeugung von Spiritus und des Verkehrs mit Spiritus geschaffen. Die Spiritusstelle, die aus der Kriegswirtschaft hervorgegangen ist, untersteht dem Aufsichtsrechte des Bundesministeriums für Finanzen in Geschäftsführung, in Erstellung der Spirituspreise und in Gebahrung. Sie hat ihren Rechnungsabluß dem Nationalrate vorzulegen. Der Bund haftet für alle Verbindlichkeiten, Überschüsse sind dem Bundeschatz zuzuführen. Die Geschäfte werden von einem Geschäftsführer und einer Spirituskommission geleitet. Sie hat nur Vertragsangestellte. Sie überläßt den Roh-

<sup>14</sup> Diese Zahl stammt zum größten Teil aus der Hoheitsverwaltung des ehemaligen Eisenbahnministeriums der Monarchie.

stoff den privaten Unternehmern zur Verarbeitung im Lohne, der abgelieferte fertige Spiritus wird von ihr an die weiterverarbeitende Industrie und an Konsumenten abgegeben. Sie hat also ein Monopol für den Handel und die Einfuhr von Spiritus. Ihrer eigentlichen Zielsetzung, der Ermöglichung von höheren Kartoffelpreisen für die Landwirte, verdankt sie eine größere Beweglichkeit, die sie auch von dem unmittelbaren Einfluß der Bürokratie und des Parlaments fernhält. Der durch die Spiritusstelle erzielte Branntweinsteuerertrag wird vom Bundesvoranschlag für 1929 mit 30 Millionen S angegeben.

### 3. Postsparkasse.

Mit Bundesgesetz vom 28. Dezember 1926 wurde die Postsparkasse der alten Monarchie, die nach dem Friedensvertrag entgegen den vor seinem Inkrafttreten bestehenden Auffassungen ein rein österreichisches (also nicht allen Nachfolgestaaten gemeinsames) Institut ist, nach langwierigen Verhandlungen mit den Nachfolgestaaten und den Siegermächten auch legislativ und organisatorisch in ein rein österreichisches Unternehmen übergeleitet. Nach dem Gesetze verfügt sie über ein mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattetes Vermögen, während der Bund für alle auf Grund dieses Gesetzes entstehenden Verbindlichkeiten der Postsparkasse haftet. Sie untersteht der Aufsicht des Finanzministeriums, in reinen Postangelegenheiten aber der Mitaufsicht des Handelsministers. Der Vorstand, ein Gouverneur und zwei Vizegouverneure, wird von der Regierung ernannt. Diese und die übrigen Angestellten sind Bundesangestellte. Die Verwendung der Spar- und Schiedgelder wird durch das Gesetz bestimmt, doch kann der Finanzminister den Prozentsatz der in Wertpapieren und Devisen anzulegenden Geldsummen bestimmen, ebenso den Anteil der Kontokorrenteinlagen bei anderen Kreditunternehmungen, des Wechselkontos und der Lombardierung von Warrants öffentlicher Lagerhäuser. Der Vorstand ist nach innen an die Beschlüsse eines Kuratoriums gebunden, das aus besonderen, von den wirtschaftlichen Hauptkörperschaften und der Bundesregierung ernannten Mitgliedern besteht, und dem der Präsident der Nationalbank und der Staatskommissär mit beratender Stimme anzuwohnen berechtigt sind. Auf die einzelnen Geschäftsabschlüsse hat der Finanzminister keinen Einfluß. Der bilanzmäßige Reingewinn ist einem Reservefonds zuzuführen, aus dem bilanzmäßige Verluste zu decken sind. Die Gebarung unterliegt der Kontrolle des Rechnungshofes.

### c) Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen.

Die im 2. Abschnitt genannten Unternehmungen unterliegen trotz eigener Rechtspersönlichkeit in mehrfacher Beziehung dem Einflusse des Bundes. Entweder werden ihre Leiter vom Bund ernannt, oder ihr Budget und ihre Bilanz bedürfen der Genehmigung des zuständigen Ministers, oder ihre Kreditgebarung ist beschränkt, oder ihre Mit-

arbeiter sind staatliche Angestellte usw. Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung dagegen ist eine mit dem Gesetz vom 29. Juli 1919 völlig neu geschaffene Wirtschaftsform öffentlich-rechtlichen Charakters, deren Unabhängigkeit manchmal schon in der zahlenmäßigen Zusammenfügung ihrer Leitung zum Ausdruck kommt<sup>15</sup>. Die Leitung der gemeinwirtschaftlichen Unternehmung ist in der Lage, völlig frei nach den inneren Erfordernissen ihrer Wirtschaftsgebiete zu handeln, ohne durch bundesbürokratische Rücksichtnahme gehemmt zu sein. Doch sorgen die staatlichen Vertreter in der Leitung hinreichend für Wahrung der öffentlichen Interessen. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen werden (§ 1) „zur Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit, insbesondere zum Zwecke der Vergesellschaftung von Wirtschaftsbetrieben“ gebildet und sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften anzusehen. Das Gesetz unterscheidet zwischen gemeinwirtschaftlichen Anstalten und Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters. Die ersteren werden im allgemeinen nur von einer oder mehreren Gebietskörperschaften gebildet, doch kann die Staatsverwaltung, wenn besondere volkswirtschaftliche Momente dafür sprechen, auch andere juristische und physische Personen zur Teilnahme heranziehen. In der Praxis sind z. B. als solche die Arbeiterkonsumvereine gewählt worden. Die Gesellschaften gemeinwirtschaftlichen Charakters werden von Gebietskörperschaften in Verbindung mit Privaten gebildet. Die gemeinwirtschaftlichen Anstalten sind zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichtet und müssen in das Handelsregister eingetragen werden. Die Satzungen bedürfen der staatlichen Genehmigung. Das Anlagekapital wird von den gründenden Körperschaften beigestellt, doch kann ein Teil davon mit Zustimmung des Finanzministers in Form von Teilschuldverschreibungen beschafft werden, die dann Mündelsicherheit unter Staatsgarantie genießen. Dasselbe gilt von der Aufnahme von Darlehen<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ein Vorbild dieser Unternehmungsform bildet bis zu einem gewissen Grade die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, und zwar vor allem hinsichtlich der starren, nicht negotiabilen Anteile.

<sup>16</sup> Der Finanzminister kann Geld- und Kreditinstitute verpflichten (§ 8), höchstens 10% der bei ihnen zur freien Verfügung erlegten, nicht jederzeit abhebbaren fremden Gelder und ihrer bilanzmäßig ausgewiesenen Reservefonds zur Anschaffung solcher mündelsicheren Teilschuldverschreibung zu verwenden. Von dieser Bestimmung wurde allerdings nie Gebrauch gemacht.

Die Organe der gemeinwirtschaftlichen Anstalt sind: 1. die Anstaltsversammlung, 2. die Geschäftsleitung, 3. der Überwachungsausschuß (§ 10). Die Anstaltsversammlung, für drei Jahre gewählt, besteht aus Vertretern der gründenden Körperschaften, der Geschäftsleitung, der Betriebsräte der Arbeiter und Angestellten, des Kreditinstitutes, das Teilschuldverschreibungen der obengenannten Art ausgegeben hat, eventuell aus anderen öffentlichen Körperschaften, Konsumentenvertretern und anderen Privatinteressenten wie etwa Vertretern von weiterverarbeitenden Industrien. Die Zahl der in ihr sitzenden Betriebsräte hat ein Viertel zu betragen, die Praxis hat überdies auch die Gewerkschaftsvertreter herangezogen. Der Überwachungsausschuß besteht aus Bevollmächtigten der gründenden Gebietskörperschaften<sup>17</sup>.

Die Bundesverwaltung kann verlangen (§ 37), daß bei der Gründung oder Kapitalserhöhung einer Gesellschaft einer Gebietskörperschaft eine Beteiligung bis zur Hälfte des Gesellschaftskapitals eingeräumt wird (Gesellschaft gemeinwirtschaftlichen Charakters). Die Bestimmungen über die Gewinnverteilung finden auch auf diese letztere Anwendung. Für beide Gesellschaftsformen wird eine Treuhandstelle vom Finanzminister zur Prüfung ihrer Gebahrung errichtet<sup>18</sup>. Eventuelle Beanstandungen sind dem Überwachungsausschuße zur Aufklärung und Abstellung der Mängel anzuzeigen.

Auf Grund dieses bedeutungsvollsten der österreichischen Sozialisierungsgesetze sind nun eine Reihe von gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen geschaffen worden, insbesondere aus den alten Heeres-

<sup>17</sup> Von den Erträgen der Anstalt sind nach Rückstellung und Deckung der Zinsen und Amortisationskosten der Teilschuldverschreibungen die Stammeinlagen bis zu 5% zu verzinsen. Diese Begrenzung des Gewinnes nach oben soll der Ausartung des reinen Profitinteresses Schranken setzen. Wird dennoch ein höherer Gewinn erzielt, so ist er für die gründende Gebietskörperschaft ein Manometer, um nach dem Rechten zu sehen, es sei denn, sie wünscht höhere Gewinne. Der Rest ist zwischen Arbeitern und Angestellten einerseits und den gründenden Körperschaften andererseits zu teilen. Die Höhe des Mitarbeiteranteiles darf nicht über ein Viertel dieses Restes hinausgehen. Von diesem Anteil wird eine Hälfte für Wohlfahrtszwecke der Mitarbeiter der Anstalt verwendet, die andere Hälfte einer Gemeinschaftskasse der Mitarbeiter aller gemeinwirtschaftlichen Anstalten zugeführt. Eine persönliche Gewinnbeteiligung ist somit nicht vorgesehen.

<sup>18</sup> In neuerer Zeit wurde diese Überprüfung überdies dem Rechnungshofe übertragen.

betrieben. Die österreichische Wirtschaftskrise<sup>19</sup> hat auch einige dieser Versuche zum Scheitern gebracht. Eine gewisse Anzahl dieser gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen steht jedoch heute zum Teil im Zeichen günstiger Entwicklung. Im folgenden seien die noch bestehenden gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen mit knappen Angaben über ihren Zweck usw. mitgeteilt.

1. **Bereinigte Leder- und Schuhfabriken (G.W.A.):** Errichtet 1919 vom Staat, der Großeinkaufsgesellschaft österreichischer Konsumvereine (Göc) und der landwirtschaftlichen Warenverkehrsstelle. Heute zu 33⅓% in Händen des Bundes, zu 66⅔% in Händen der Göc. Der Staat brachte eine Militärschuhfabrik, ein Magazin, Schuhmaschinen, Leder und andere Vorräte ein. Goldkapital 510 000 S, Kapitalreserve 290 000 S. Sie produziert vor allem für die Arbeiterkonsumvereine, und zwar jährlich etwa 200 000 Paar Schuhe. Die Gebahrung ist aktiv.

2. **Heilmittelstelle:** Errichtet 1919 vom Bund unter Heranziehung des Krankenanstaltenfonds aus den Beständen der ehemaligen Militärmedikamentendirektion mit dem Zweck der Herstellung von Heilmitteln für Pflege- und Wohlfahrtsanstalten und Krankenkassen. Diese G.W.A. hat eine stetig ansteigende Entwicklung genommen und ist gegenwärtig das zweitgrößte Produktions- und Handelsunternehmen der chemisch-pharmazeutischen Branche in Österreich. Trotz höheren Gehältern und Löhnen ist ihr Regiekoeffizient geringer als bei Konkurrenzunternehmen. Sie hat den gründenden Körperschaften im letzten Jahre eine 8% ige Dividende ausbezahlt. Sie betreibt außerdem eine eigene Arznei-Pflanzenkultur in der Form einer protokollierten Firma „Medica“, zwei öffentliche Apotheken und eine Anstaltsapothek eines Provinzkrankenhauses. Gegenwärtig hat sie einen großen Einfluß auf den allgemeinen Medikamentenmarkt gewonnen. In der Form der sogenannten typisierten Medikamente gibt sie in von Jahr zu Jahr steigender Menge (1920: 145 000, 1928: 1,5 Millionen Stück) zu einem um 30 bis 120% billigeren Preise, als die gleichen Herstellungen in den Apotheken kosten, Arzneien an das Publikum und an die Krankenkassen ab. Neue Erfindungen auf dem Gebiete des Heilmittelwesens wurden durch sie gemacht und in einer von ihr herausgegebenen wissenschaftlichen Zeitschrift veröffentlicht.

3. **Österreichische Werke (Ö.W.A.):** In den beiden letzten Jahren hat die Ö.W.A. an den Staat eine 5% ige Dividende ausgeschüttet.

4. **Gemeinwirtschaftliche Siedlungs- und Baustoff-Anstalt (Gesiba):** Die Absicht dieser ursprünglich vom Bund, der Gemeinde Wien und dem österreichischen Verband für Siedlungs- und Kleingartenwesen ge-

---

<sup>19</sup> Von 1923—1929 gab es in Wien allein 4560 Konkurse und 14 088 Zwangsvergleiche. Berechnet nach den Tabellen des Wirtschaftsstatistischen Jahrbuchs 1928 der Arbeiterkammer Wien, S. 61.

tätigten Gründung war die Förderung der gemeinnützigen Bautätigkeit durch Organisation der Materialbeschaffung und treuhändige Kontrolle der technischen und finanziellen Bauausführung. Die Anstalt gewann als Baumaterialienlieferantin für Siedlungsgenossenschaften unter freier Konkurrenz und hat in dieser Eigenschaft die Einstellung von Bauborhaben durch Gewährung von Materialkredit verhindert. Allmählich wurde sie von der Gemeinde Wien zur Treuhands- und Darlehnsanstalt für die Durchführung eines Teiles des Wohnungsbauprogramms ausgebaut.

Im Laufe ihrer Tätigkeit hat sich die „Gesiba“ zusammen mit der gleichgerichteten Magistratsabteilung zur größten Baumaterialien-Einkaufsstelle entwickelt. Durch die Konzentrierung des Einkaufes ist ein Einkaufsmonopol geschaffen worden, das den gewaltigen Baumaterialienbedarf der Gemeinde Wien billig zu decken vermag. Die „Gesiba“ hat sich ferner eine Reihe von eigenen Produktionsbetrieben (Holzwerke, Ziegeleien usw.) angegliedert.

Die treuhändige Führung öffentlicher Unternehmungen durch ein kaufmännisch organisiertes gemeinwirtschaftliches Organ hat sich der rein amtlichen Führung als überlegen erwiesen. Die weitaus größere Beweglichkeit der gemeinwirtschaftlichen Anstalt im Vergleiche mit dem schwerfälligen Kompetenzzug des Amtes, die wesentlich andersartige ökonomische Einstellung einer rein kaufmännischen Leitung hat sich auf die Betriebserfolge ausgewirkt. Ihr Anstaltskapital beträgt 500 000 S, ihre Umsatzziffern sind von 2,3 Millionen S in 1923 auf 6,1 Millionen S in 1928 gestiegen. Sie hat in den letzten Jahren steigende Gewinne an die gründenden Gebietskörperschaften erstattet und erhebliche Steuerleistungen abgeführt. Ihr Gesamtkonzern umfaßt 83 Beamte und etwa 1000 Arbeiter.

#### d) Kapitalbeteiligungen an Privatunternehmungen.

Insgesamt ist der Bund laut Bundesboranschlag für 1930/31 an 15 Aktiengesellschaften verschiedensten Charakters (Textilfabriken, Elektrizitätswerke, Banken, Pulverfabriken und Industriefirmen), 29 Lokalbahngesellschaften und 7 sonstigen Gesellschaften beteiligt.

Unter diesen Unternehmungen ragt neben den Wöllersdorfer Werken, die, eine ehemalige Munitionsfabrik, nach vielen fehlgeschlagenen Wertungsversuchen Territorium und Vorräte durch Etablierung von Industrien zu verwerten bestrebt sind, besonders das „Creditinstitut für öffentliche Unternehmungen und Arbeiten“ hervor. Seine Funktionen bestehen in der Tätigkeit als Sanierungs- und Finanzierungsinstitut für Banken und Sparkassen, als Garantie für Gründungen und Aktienübernahmen, als Geschäftsstelle der Rußlandkommission für das Importgeschäft nach Rußland, sowie als Verwalterin von 10 Lokalbahngesellschaften, ferner als Kontrollinstanz von 12 Industrie- und Handelsgesellschaften, an denen der Bund beteiligt ist. An der Spitze steht ein Mini-

sterialdirektor des Finanzministeriums, das Unternehmen ist also stark von der Regierung beeinflusst<sup>20</sup>.

## 2. Die öffentlichen Unternehmungen in den Ländern.

Die Unternehmertätigkeit von sieben österreichischen Bundesländern<sup>21</sup> beschränkte sich vor dem Kriege beinahe ausschließlich auf landwirtschaftliche Versicherungs- und Realkreditanstalten. Nach dem Kriege suchten die Landesverwaltungen ihren finanziellen Bedürfnissen durch Ausbau der Wasserkräfte aufzuhelfen, doch führten sie diesen Ausbau nicht allein, sondern unter Beteiligung an privaten Aktiengesellschaften durch. In Oberösterreich war die Folge eine zielbewußte planwirtschaftliche Beeinflussung der Elektrizitätswirtschaft durch das Land. Die Geldentwertung führte mehrfach zu Beteiligungen an Bankunternehmungen. Aus der Vorkriegszeit stammen noch der Besitz einiger Lokalbahnen, aus der Nachkriegszeit der Besitz von Heilbädern<sup>22</sup>.

## 3. Die öffentlichen Unternehmungen der Gemeinde Wien.

Unter sämtlichen österreichischen Gebietskörperschaften betreibt die Gemeinde Wien am zielbewußtesten und energischsten die Ausdehnung ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen. Diese Aktion hat schon, wie

<sup>20</sup> Aktienkapital 6,5 Millionen S, woran der Staat zu zwei Drittel beteiligt ist; Bilanzsumme 1928: 68,1 Millionen S, Abführung eines Gewinnanteiles an den Bund.

<sup>21</sup> Das durch die Pariser Friedensverträge neu angegliederte Burgenland führt weder als Land noch in einer seiner Gemeinden mit über 5000 Einwohnern eine Unternehmung. Das Land Wien ist hier nicht mitgerechnet.

<sup>22</sup> Insgesamt sind die genannten 7 Bundesländer an der Verwaltung von 78 Unternehmungen beteiligt, und zwar an 9 Elektrizitätswerken, 1 Wohnungsbau, 1 Pfandleihanstalt, 8 Sparcassen und Kreditunternehmungen, 11 Versicherungsanstalten, 4 Heilbädern, 1 Seilseilwebebahn, 15 Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen, 1 Hotel, 1 Lagerhaus, 6 landwirtschaftlichen Betrieben, 1 Musterkeller, 1 Forstbetrieb, 1 Sägewerk, 4 Kohlenbergwerken, 1 Wasserleitungswerk, 2 Molkereien, 1 Kraftwagenunternehmung, 3 Industrieunternehmungen verschiedener Art, 1 Zeitungsunternehmen und 5 Krankenhäusern und Sanatorien. Von diesen 78 Instituten sind 18 reine Verwaltungsunternehmungen, 15 solche mit eigener Rechtspersönlichkeit, 38 gemischtwirtschaftliche Unternehmungen, und 7 bilden zusammen einen Zweckverband (Versicherungsanstalt der Bundesländer).

oben bemerkt, unter dem christlich-sozialen Bürgermeister Dr. Lueger begonnen (Verstadtlichung des Gaswerkes, der Straßenbahn, des Elektrizitätswerkes, des Brauhauses, der Leichenbestattung) und ist nach dem Umsturz von der seither bestehenden sozialdemokratischen Verwaltung in einem solchen Grade ausgebaut worden, daß Wien gegenwärtig zu den größten Unternehmern der Welt gehört.

Die Unternehmertätigkeit dieser Stadt von rund 1,85 Millionen Einwohnern erstreckt sich auf alle Gebiete des wirtschaftlichen Lebens. Grundsätzlich ist keines von dieser Betätigung ausgeschlossen. Auch die Formen, in denen die Gemeinde wirtschaftlich wirkt, sind äußerst zahlreich. Im allgemeinen lassen sich folgende große Kategorien unterscheiden:

#### a) Keine Verwaltungsunternehmungen.

Unter den unmittelbar vom Magistrat der Stadt Wien verwalteten Wirtschaftskörper ragt der Hausbesitz wegen seiner außerordentlichen wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung weitaus über die anderen hervor<sup>23</sup>. Ende 1929 verfügte Wien zusammen über 51161 Wohnungen und 2875 Geschäfte = 9% aller Wiener Wohnungen und Geschäfte (rund 600000). Die Gemeinde Wien ist somit wohl der größte Wohnhausbesitzer der Welt.

Der Mietzins besteht bei den dem Mietengesetz unterliegenden Häusern (Mithäuser) aus etwa einem Viertel des Friedenszinses. In den neuen Häusern werden Pauschalzins, die nur die Betriebskosten,

<sup>23</sup> Der Zweck dieser wirtschaftlichen Betriebsgesellschaft liegt allerdings nicht in der Erzielung von Überschüssen, da sie den Mietzins nicht nach der vollen Höhe der Verzinsung und Tilgung der Baukosten berechnet. Am zweckmäßigsten ist wohl diese Wirtschaftstätigkeit der Gemeinde unter jenen Begriff der „Gemeinwirtschaft“, wie ihn Wilhelm Kropke (S. d. St., 4. A., Art. „Sozialisierung“) in Anlehnung an Gustav Cassel (Theoretische Sozialökonomie, Leipzig 1927) und Margit Cassel (Die Gemeinwirtschaft, Leipzig 1924) definiert: als „den Gegensatz zu dem durch die normale Preisbildung aufrechterhaltenen Prinzip“, „daß jede Nachfrage die vollen Kosten ihrer Befriedigung tragen soll“ (Gustav Cassel) zu fassen. Wir identifizieren uns mit dieser Definition des Begriffes Gemeinwirtschaft jedoch nicht, da wir ihm einen reicheren Inhalt, vor allem in bezug auf die Tendenz der Wirtschaftsregelung, die Tendenz zum sozialpolitischen Musterbetrieb und die Tendenz zum Ausgleich der Allgemein- und der reinen Betriebsinteressen beimeßen, Tendenzen, die in der obengenannten rein mathematischen Differenz keineswegs ihre begriffliche Deckung finden.

Ausgaben für Gebäude- und Gartenerhaltung, die Verwaltungskosten und die Wohnbausteuer, jedoch keinerlei Verzinsung für das aufgewendete Baukapital enthalten, eingehoben<sup>24</sup>.

### b) Organisatorische „Unternehmungen“.

Das Merkmal der im folgenden dargestellten offiziell so bezeichneten „Unternehmungen“ ist darin zu sehen, daß sie zwar nach § 74 der Stadtverfassung von der Gemeinde unmittelbar verwaltet werden, jedoch als Firmen ins Handelsregister eingetragen sind<sup>25</sup>. Der Bürgermeister vertritt sie nach außen und kann Beschlüsse ihrer Organe fiktieren; ihm sind der zuständige amtsführende Stadtrat, die Direktoren und alle Angestellten und Arbeiter untergeordnet. Die jährlichen Wirtschaftspläne und Bilanzen werden vom Stadtsenat geprüft, die Beschlußfassung über größere laufende Geschäfte obliegt dem Gemeinderat<sup>26</sup>. Innerhalb dieser starken Einschränkung besteht eine gewisse Bewegungsfreiheit der Direktionen. Bis

<sup>24</sup> Die Kosten der Neubauten von insgesamt zirka 39 000 Wohnungen in der Zeit von 1923 bis inklusive 1929 betrugen 542 Millionen S. Die Wohnbausteuer wird von sämtlichen rund 54 000 Wohnungen und Geschäftslökalen im Jahre 1930 1,1 Millionen S, die Reserve für größere Instandsetzung rund 2 Millionen S betragen. Der Personalstand der Wohnhäuserverwaltung beträgt 101 Personen. Die Gemeinde ist Eigentümerin von 5674 ha Grund = 26,51% und, wenn die Straßen und Gewässer mitgerechnet werden, von 36,78% der Wiener Bodenfläche. Die Summe der Einnahmen aus dem reinen Wohnbesitz ist für 1930 mit 6,7 Millionen S, also wenn man bloß die 542 Millionen S für Neubauten und nicht die alten Häuser mit in Rechnung stellt, deren Wert nicht ermittelt wurde, mit etwas über 1% (bei privaten Hausherren im Vorkrieg etwa 4%) veranschlagt.

<sup>25</sup> Nicht zum Thema der auf die Unternehmungsnormen ausgerichteten Monographie gehören die sogenannten „Betriebe“, die fast durchweg entweder einzelne spezielle Zweige der öffentlichen Verwaltung wirtschaftlichen Charakters betreiben, z. B. Straßenpflegebetriebe, Kanalisationswesen, Baustoffbeschaffung, oder rein anstaltlichen Charakter tragen, z. B. Bäder, Gemeindefriedhöfe, Wasserversorgung usw.

<sup>26</sup> Der Gemeinderat beschließt besonders über: Angliederung eines neuen und Auflassung eines alten Betriebszweiges, Investitionen über 100 000 S, Änderungen in der Auslagendeckung über 200 000 S, Preistarife, Darlehensaufnahmen, Erwerb unbeweglicher Güter über 50 000 S und deren Veräußerung über 25 000 S und Regelung der allgemeinen Dienst- und Befoldungsverhältnisse.

auf das Brauhaus und Ankündigungsinstitut erstellen alle Unternehmungen ihre Tarife nicht über das Kostendeckungsprinzip hinaus, sind also begrifflich keine Unternehmungen. Sie unterliegen überdies der Rechnungs- und Gebärungskontrolle durch das Kontrollamt und den politisch proportional zusammengesetzten Finanzverwaltungsausschuß der Gemeinde. Im Gemeindeboranschlag erscheinen die Gewinn- und Verlustrechnungen, nicht aber die Vermögensbilanzen der Unternehmungen; sie haben also ihr eigenes Vermögen, eigene Verrechnung und ihre eigenen Gehalts- und Lohnschemen. Die so umschriebenen Unternehmungen sind:

Die Gaswerke; Gebärungsabgang 1928 1,5 Millionen S, Gebärungsabgang für 1930 veranschlagt mit 3,6 Millionen S.

Die Elektrizitätswerke; Gebärungsabgang 1929 5,6 Millionen S infolge eines Investitionsbetrages von 8,4, Gebärungsabgang für 1930 veranschlagt mit 16,24 Millionen S.

Das Brauhaus; Überschuß 0,6 Millionen S, veranschlagt mit 0,8 Millionen S.

Die Leichenbestattung; Gebärungsüberschuß 1930 veranschlagt mit 12000 S.

Das Ankündigungsunternehmen „Gewista“; Gebärungsüberschuß 1930 veranschlagt mit 120000 S.

### c) Von der Hoheitsverwaltung völlig getrennte Unternehmungen mit öffentlicher Rechtspersönlichkeit.

Die jetzt zu behandelnden Unternehmungen sind auch hinsichtlich ihrer obersten Leitung selbständig und bilden eigene Körperschaften des öffentlichen Rechts. Hierzu gehören:

Die Zentralsparkasse; die größte Sparkasse Österreichs, deren Reingewinn 1929 bei einem Einlage- und Scheckbestand von 383,6 Millionen S 3,7 Millionen S betrug. Der Einlagenstand ist höher als der der Gemeindeparkasse Berlin und beträgt mehr als ein Drittel des Einlagenstandes aller österreichischen Sparkassen zusammen, deren Zahl sich auf ungefähr 200 beläuft<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Ein Tochterinstitut, der Kreditverein der Zentralsparkasse der Gemeinde Wien, hat die Aufgabe, gegen Wechselbürgschaft mit 2 Unterschriften an kleine Kaufleute, Gewerbetreibende und Angehörige freier Berufe Kredite bis zum Höchstbetrage von 50 000 S pro Fall zu gewähren. Die Zahl dieser Kreditnehmer ist von 173 im Jahre 1913 auf 2400 im Jahre 1928 gestiegen.

Die Städtische Versicherungsanstalt; Gesamtbestand von 33 102 Policen mit einem Kapital von 74,4 Millionen S; gesamte Reserven einschließlich der technischen 13,1 Millionen. Der Gewinn wird zur Ermäßigung der Prämien verwendet.

#### d) Öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form.

Die Selbstständigkeit dieser Unternehmungen ist so weit gediehen, daß nur die Teilnahme der Gemeinde am hundertprozentigen Aktien- oder Aktienbesitz vorliegt. Organisatorische Bindungen an die allgemeinen Verwaltungsinstanzen liegen nicht vor<sup>28</sup>. Hierher gehören:

Braunkohlenbergbaugewerkschaft Zillingdorf; Gebärungsabgang 1927 147000 S.

Wasserkraftaktiengesellschaft („Wag“) und Kalkwerke Kaltbrunn G. m. b. H.

#### e) Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen.

Kurz genannt seien noch die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, an denen die Gemeinde Wien als öffentlich-rechtlicher Partner stärker beteiligt ist:

Name	Beteiligung in %
Wiener Baustoff A.-G.	92,2
Vereinigte Porphyrit und Sphenit A.-G.	92
Land- und forstwirtschaftliche Betriebsgef. m. b. H.	90
Wiener Holz- und Kohlenverkehrs-G. m. b. H.	66,6
Wiener Obst- und Gemüse A.-G.	61
Gesellschaft zum Betrieb der städtischen Wafenmeisterei	60
Deutscher Verlag für Jugend und Volk	60
Deutschösterreichischer Wirtschaftsverband für den Viehverkehr A.-G.	50
Schweinemastanstalt Pernhofen	50
Wiener öffentliche Küchenbetriebs-G. m. b. H.	50
Teerag (A.-G. für Teerfabrikation)	48,3
Planetarium	45,45
Wiener Sterilisierungs-G. m. b. H.	41
Wiener Lokalbahn A.-G.	36
Österreichische Geflügelübernahmestelle	35
Trifftkonzortium a. d. Schwarza	33,3
Steinag (A.-G. für Kalk-Sandsteinziegel)	28
Neuwag (Niederösterreichische Wasserkraft A.-G.)	27
Gemeinnützige Gesellschaft für Notstandswohnungen G. m. b. H.	25
Österreichische Verkehrs-Werbungs-G. m. b. H.	20

<sup>28</sup> Mit anderen Worten, die Gemeinde ist 100% Aktionär oder Aktienbesitzer. Die Dividende ist an sie abzuführen.

Ferner besitzt die Gemeinde geringere Beteiligungen an elektrotechnischen Unternehmungen auf Grund des § 37 des „Gesetzes über die gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen“. Dazu gehören auch die für die Baustoffbeschaffung bestimmten Kaltwerke Kaltbrunn, Baustoff A.=G., Porphyrit A.=G., Teerag, Steinag, die im Gemeindehaushalte eine wichtige Rolle spielen, da sie für die große Wohnbautätigkeit Wiens den Preis der Baumaterialien entscheidend herabsetzen.

Die größere Beteiligung an landwirtschaftlichen Betriebsgesellschaften hat zum Zweck die Sicherung der Nahrungsmittelbeschaffung für die Wiener Bevölkerung. Unter diesen Gesellschaften ragt wegen ihrer besonderen Bedeutung die „Land- und forstwirtschaftliche Betriebsgesellschaft m. b. H.“ hervor. Im Jahre 1919 übergab die Stadt Wien ihre Pachtverträge an einer großen Reihe von Gütern dieser Gesellschaft, an der sie heute mit 90% beteiligt ist, während gegenwärtig die restlichen 10% dem Kriegsgeschädigtenfonds gehören. Das Ziel dieser Verwaltung sollte ursprünglich nicht Rentabilität, sondern Steigerung der Lebensmittelerzeugung sein, ein Ziel, das in vollem Maß erreicht wurde. Die Gesellschaft verwaltet 13 000 ha Grundfläche, von denen je die Hälfte land- und forstwirtschaftliche Güter sind. Der Betrieb ist somit der zweitgrößte, und wenn man die Zerstreuung der landwirtschaftlichen Güter der österreichischen Bundesforste in Betracht zieht, wahrscheinlich der größte landwirtschaftliche Betrieb in Österreich überhaupt.

Ähnlich wie die Gründung der „Land- und forstwirtschaftlichen Betriebsgesellschaft m. b. H.“ ist diejenige der „WZSHD“ (Wiener Holz- und Kohlenwerke G. m. b. H.) auf die Kohlennot in den ersten Kriegsjahren zurückzuführen.

Während in der reinen Hoheitsverwaltung Wiens einschließlich des Kontrollamtes 7134 Personen beschäftigt sind, stehen in den städtischen Unternehmungen am 1. Juli 1929 26 266, bei den Betrieben und betriebsmäßig verrechneten Verwaltungszweigen 12 090, bei Zentralsparkasse und Versicherungsanstalt 550, zusammen 38 906 Personen in Verwendung. In diesen Zahlen sind die in den Aktien- und Bergbau-gesellschaften und den Gesellschaften mit beschränkter Haftung, an denen Wien beteiligt ist, beschäftigten Personen nicht mitgerechnet<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Auch in anderen österreichischen Gemeinden hat sich die öffentliche Hand auf eine Reihe zusätzlicher Aufgabentreise seit dem Kriege ausgedehnt. Es gibt in dem kleinen Österreich nach dem Stande der Volkszählung vom Jahre 1923 insgesamt 59 Gemeinden mit über 5000 Einwohnern. Bis auf die Gemeinde Eisenstadt, die Hauptstadt des Burgenlandes, betreiben alle Anstalten und Unternehmungen, deren Zahl seit dem Kriege nicht unwesentlich zugenommen hat, öffentliche Unternehmungen.

### III. Wirkung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmungstätigkeit.

Will man die Unternehmungen der öffentlichen Hand in Österreich nach ihren Wirkungen objektiv gerecht beurteilen, so muß man zunächst der Tatsache Rechnung tragen, daß es sich um ein Land mit kleinen Verhältnissen und mäßig entwickeltem Industrialismus handelt, daß dieser schon in der Monarchie relativ schwache Industrialismus durch Krieg und Friedensverträge weiter verkrüppelt wurde, daß seit Kriegsende eine kaum unterbrochene Dauerkrise von früher nicht geahnten Dimensionen die Volkswirtschaft lähmt, und daß die Zeit von elf Jahren zu kurz ist, um das innerste Wesen der neuen volkswirtschaftlichen Richtung, die sich in der zielbewußt gesteigerten Aufnahme der Unternehmertätigkeit unter die Aufgaben der Gebietsförperschaft kundgibt, ausreifen zu lassen. Trotz allen diesen Einschränkungen läßt sich jedoch eine Reihe von Tendenzen unverkennbar feststellen, die einem neuen wirtschaftlichen Gedankenkomplex entsprechen und daher der Volks- und Staatswirtschaft ihr deutlich verändertes Gepräge zu geben beginnen.

#### 1. Wirtschaftsorganisatorische Tendenzen.

Als die am weitesten ausgreifenden sind die „plantwirtschaftlichen“ Absichten zu nennen, die sich in der Wohnbaupolitik der Gemeinde Wien, in eingeschränktem Sinne auch in der Elektrizitätswirtschaftspolitik des Landes Oberösterreich, ferner in der Gesamttätigkeit der Tabakregie und der Salzmonopolverwaltung sowie in der bauwirtschaftlichen Konzernierungstätigkeit der gemeinwirtschaftlichen Anstalt „Gesiba“ in Verbindung mit der Gemeinde Wien zu erkennen geben. Aber auch die großen Sparkassen der öffentlichen Hand, vor allem wieder die der Gemeinde Wien, wirken wirtschaftsorganisatorisch, indem sie die Anleihe- und damit die allgemeine Finanzpolitik der Länder und Gemeinden durch wesentliche Erleichterung der Zahlungsbedingungen günstig beeinflussen, wie überhaupt die Gebietsförperschaften vermittlels ihren Unternehmungen die Tendenz haben, preisregulierend auf den Markt zu wirken: die Zentralsparkasse der Gemeinde Wien durch Herabsetzung des Zinsfußes, die Versicherungsanstalten Wiens und der Länder durch Herabsetzung der Schadensversicherungsprämien insbesondere für die Landwirtschaft und

für öffentliche Körperschaften<sup>30</sup>. Ebenso wirkt die „Gesiba“ preisregulierend auf den Baustoff-, die Heilmittelstelle auf den Medikamentenmarkt. Große Gebietskörperschaften sind sogar in der Lage, die preis erhöhende Tendenz von Kartellen zu durchbrechen, was zum Beispiel bei den Wohnbauten der Gemeinde Wien sich derart auswirkt, daß der Kubikmeter Wohnungsbau bei ihr 50,0 S, bei privaten Wohnbauten 62,7 S kostet. Auch kleinere Gemeinden vermögen preisregulierend zu wirken. Zur wirtschaftsorganisatorischen Tätigkeit ist es auch zu rechnen, wenn der Bund sein „Creditinstitut für öffentliche Unternehmungen und Arbeiten“ und seine Postsparkasse dazu benützt, um eine glatte Liquidation zusammenbrechender Bankinstitute (Bodenkreditanstalt usw.) zu ermöglichen und dadurch schwere Erschütterungen des Geldmarktes zu verhindern, und wenn die Zentralsparkasse Wien Kreditnehmer auf ihren volkswirtschaftlichen Wert hin prüft, d. h., grundsätzlich Kredite zu Spekulationszwecken verweigert<sup>31</sup>.

Von einer systematisch organisatorisch durchgeführten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach den englischen, französischen und amerikanischen Beispielen, ist vorläufig in Österreich noch nichts zu bemerken, wohl aber bekämpfen auch die kleinsten österreichischen Gemeinden die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme der Unternehmertätigkeit. So schätzt die Gemeinde Wien die Zahl der durch ihre Wohnbautätigkeit der Arbeitslosigkeit Entzogenen auf mindestens 10000 (davon 8500 unmittelbar bei den Bauten Beschäftigte) jährlich. Das Geheimnis dieses Erfolges liegt in der Zurückstellung des Gewinnprinzips hinter das Prinzip der Wahrung der Gesamtinteressen, darunter auch der Gesamtwirtschaft. Es gibt Gemeinden, die Unternehmungen, die sonst zugrunde gegangen wären, durch Übernahme gerettet haben. Viele Gemeinden haben eine Reihe von Privatunternehmungen beschäftigt, und für zahlreiche Privatunternehmungen bedeutet die umfassende Wohnbautätigkeit der Gemeinde Wien die Errettung vor dem Untergang.

Die öffentlichen Unternehmungen in Österreich sind z. T. nicht nur

<sup>30</sup> Diese Wirkung wird auch in höherem Grade erzielt als selbst bei den auf Wechselseitigkeit aufgebauten Privatversicherungsgesellschaften.

<sup>31</sup> Hätte z. B. während der Inflationszeit eine solche öffentliche zentrale bankwirtschaftsregulierende Stelle bestanden, so wäre eine Reihe schwerster Katastrophen von Geldinstituten (Bauernbank, Depositenbank, Steirerbank, Zentralbank deutscher Sparkassen usw., im ganzen und bis Ende 1926 32 Banken) vermieden worden.

durch die Qualität ihrer technischen Einrichtungen, sondern vor allem durch die Niedrighaltung ihrer Preise ausgezeichnet. Das gilt vor allem von den Strom-, Gas- und Straßenbahnfahrpreisen der Gemeinde Wien, von ihren Wohnungsmieten in alten und neugebauten Wohnungen, von ihren Bierpreisen (Fernbleiben vom Brauerkartell) und von der Auflassung des vor dem Kriege eingehobenen Wasserzinses<sup>32</sup>.

Die Beteiligung am Lebensmittel- und Kohlenhandel bewirkt durch Ausschaltung des Zwischenhandels die Herabsetzung der Preise; der Bund hält die Eisenbahntarife niedrig, und sogar die auf Erzielung eines Riesengewinnes abgestellte Tabakregie vermag die Einzelveranschlagungspreise z. B. wesentlich unter den entsprechenden deutschen Preisen zu halten.

Die Preislenkungs politik der Gemeinden vermittelt ihrer Unternehmungen hat allerdings auch ihre Nachteile, und zwar beim Submissionswesen. In Zeiten schlechter Konjunktur bewirkt diese Politik, daß sich Industrie und Gewerbe um jeden Preis, auch unter den eigenen Herstellungskosten, an den Offertausschreibungen der Gemeinden beteiligen, nur um den Koeffizienten der Generalregie herabzudrücken; das aber kann bei längerer Dauer der Krise zu schweren Schädigungen der Privatunternehmungen führen<sup>33</sup>.

## 2. Finanzpolitische Tendenzen.

Die öffentlichen Unternehmungen haben sehr häufig die Finanzen der Gebietskörperschaften verbessert, was besonders von der Tabakregie gilt, deren Reingewinn mehr als den zehnten Teil der gesamten Bundeseinnahme bildet, aber auch für die kleinen Gemeinden. So erklärt der Finanzreferent der Stadt St. Pölten, Dr. Julius Fischer, daß dem zurückgebliebenen Gebilde der Stadtwirtschaft im alten Öster-

<sup>32</sup> Eine Menge von 35 l Wasser pro Kopf und Tag ist zinsfrei.

<sup>33</sup> Das Submissionswesen der öffentlichen Unternehmungen verlangt überhaupt dringend nach einer Regelung, bei der die Wahrung der öffentlichen Interessen mit der Aufrechterhaltung der Industrie und des Gewerbes in Einklang gebracht werden muß. Eine deutlich wirtschaftsfördernde Tendenz zeigen diese Gemeinden dem Kleingewerbe und Kleinhandel gegenüber. Insbesondere ist hier der Kreditverein der Zentralsparkasse Wien, der den Angehörigen dieser Gruppen Darlehen gegen 6% Zinsen im Gegensatz zu den 13—14%, die von ihnen sonst verlangt werden, gewährt, und Einschränkung des Kleinwuchers durch das Grazer Versuchamt zu erwähnen.

reich erst durch die Errichtung von Unternehmungen aufgehoben worden sei. Während die Durchschnittseinnahme der reichsdeutschen Stadt pro Kopf 77,6 S betrage, habe es in St. Pölten im Jahre 1913 bloß 30,7 ausgemacht, habe aber infolge der Unternehmertätigkeit im Jahre 1927 den Stand von 61,8 S erreicht. Ebenso erklärt Bludenz, daß ihm seine Unternehmungen eine billige Stadtwirtschaft ermöglichen. In Würzzuschlag bedeuten die Unternehmungsertragnisse 15, in Vilsach 12, in Klosterneuburg 40 % der gesamten städtischen Einnahmen<sup>34</sup>.

Die Tendenz zur Einnahmeerhöhung steht mit der der Rücksicht auf die allgemeinen Interessen in unaufhörlichem Hader.

Das Bestreben, die höheren Gesamtinteressen zu fördern, führt bei der Mehrheit der Gebietskörperschaften zur Tendenz des Kostendeckungsprinzips oder sogar zu dem der Unterbietung der Kosten im Leistungspreise (typisch: Wohnungsbau bei der Mehrzahl der Gemeinden). Das Prinzip der Kostendeckung ist zumeist auf die Einstellung gegen das Prinzip der indirekten Steuern zurückzuführen, manchmal auch (gleichzeitig) als Schutz gegen die politische Parteidemagogie, die mit den Lohnforderungen des Betriebspersonals der öffentlichen Unternehmungen betrieben wird, gedacht. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, daß die übertriebene Starrheit im Festhalten an diesem Grundsatz der Kostendeckung unangenehme finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen kann. Eine geringe, für den einzelnen kaum fühlbare Steigerung der Einzelpreise über das starre Ausmaß der Kostendeckung hinaus ermöglicht die Ansammlung eines ausgiebigen Reservecfonds und erspart der Gebietsverwaltung plötzliche Preiserhöhungen in Katastrophenjahren.

### 3. Sozialpolitische Tendenzen.

Der Natur öffentlicher Unternehmungen in parlamentarisch regierten Gemeinwesen entspricht die Tendenz, in sozialpolitischer Hinsicht Muster-

<sup>34</sup> Wenn auch der Eifer mancher Gemeinde- und Länderverwalter manchmal eine finanzielle Überspannung des Gebietsbudgets durch eine allzu überstürzte Häufung von öffentlichen Unternehmungen herbeiführt und die Schuldbverpflichtungen für die laufende Gebarung zu stark anschwellen läßt, wenn ferner die errichteten Unternehmungen die in sie gesetzten Hoffnungen nicht immer erfüllen, und die Unternehmungslust oft einen hart an sträflichen Leichtsinns streifenden Charakter trägt, sind diese auch in der Privatwirtschaft vorhandenen Fälle in der öffentlichen Unternehmungstätigkeit eigentlich eine unwesentliche Ausnahme.

betrieb zu sein und beispielgebend voranzuschreiten. Dies läßt sich dann auch in der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Fälle feststellen. Wir wollen das an einer ganzen Reihe von Lohnvergleichen genau nachweisen.

a) Tabakregie. Ein Vergleich zwischen den staatlichen und privaten Löhnen in der Tabakindustrie war nur möglich durch Heranziehung der Verhältnisse einer auswärtigen Tabakindustrie, und zwar wurden als die nächstliegenden die deutschen Verhältnisse zum Vergleich herangezogen<sup>35</sup>. Es ergibt sich, daß mit Ausnahme vereinzelter Kategorien, vornehmlich hochqualifizierter Arbeiter, die Löhne bei der Unternehmung der öffentlichen Hand in Österreich, trotz dem durchschnittlich höheren Lebensstandard der deutschen Arbeiter, höher sind<sup>36</sup>, was insbesondere bei den Löhnen der weiblichen Arbeiter scharf ins Auge fällt.

b) Salinen. Wochenlöhne:

1. der qualifizierten Arbeiter (Professionisten) wöchentlich mit 48 Stunden in der I. Lohnstufe 48,72 S, in der XIII. Lohnstufe 64,56 S;
2. der Hilfsarbeiter wöchentlich mit 48 Stunden in der I. Lohnstufe 42 S, in der XIII. 54,96 S;
3. Professionisten in besonderer Verwendung in der I. Lohnstufe 52 S, in der XIII. 69,40 S;
4. Hilfsarbeiter in besonderer Verwendung in der I. Lohnstufe 45,40 S, in der XIII. 59,76 S.

Demgegenüber haben nach dem zwischen dem Zentralverband der chemischen und metallurgischen Industrie und dem Verband der Arbeiterschaft der chemischen Industrie abgeschlossenen Tarifverträge in der chemischen Industrie die Professionisten einen Wochenverdienst von 51,84—55,20 S, die Hilfsarbeiter einen Wochenverdienst von 41,76—45,60 S<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Die einschlägigen Daten sind in der Monographie von Herbert Groß, *Tabakmonopol und freie Tabakwirtschaft, Ein Vergleich der Österreichischen Tabakregie und der deutschen Tabakwirtschaft, Probleme der Weltwirtschaft*, S. 51, Jena 1930, nachzulesen.

<sup>36</sup> Das Internationale Arbeitsamt berechnet das Verhältnis des Reallohnes des österreichischen zu dem des deutschen Arbeiters wie 5:7; das Statistische Reichsamt Berlin und das Internationale Arbeitsamt legen bei Berechnung der Reallohne die Kaufkraftparität 1 S 30 g:1 Mark zugrunde.

<sup>37</sup> Weitere bei den Salinen vorhandene Begünstigungen, die in der Privatindustrie nicht bestehen, sind: Die sozialen Lasten der Salinenarbeiter trägt die Verwaltung. Jeder Arbeiter der beiden Gruppen erhält für die Frau eine Zulage von monatlich 5 S und eine weitere Zulage für die unversorgten Kinder, die sich von 5 S beim ersten bis auf 95 S beim sechsten Kind hinaufftuffelt. Behandlung im Erkrankungsfall: In der

c) Hauptmünzamt.

Zeitlohnvergleich

Münzamt	Firmen Sch.; W. & A.
Qualifizierter Arbeiter . 59,52 S	48,— — 57,60 S
Hilfsarbeiter . . . . . 48,— S	43,20 — 52,80 S
Arbeiterinnen . . . . . 36,96 S	38,40 — 45,60 S

Dieser Vergleich betrifft bloß die Zeitlöhne, die zum Teil zuungunsten des staatlichen Amtes ausfallen, jedoch besteht in der Privatindustrie für die Mehrzahl der Arbeiter der Akkordlohn, der zwar höhere Spitzenverdienste ergibt, aber auch eine stärkere Anspannung der Arbeitsleistung zur Voraussetzung hat. Da im Hauptmünzamt infolge der besonderen Art der Arbeitsleistung Akkord nicht eingeführt ist, fehlt hier die Vergleichsbasis; die scheinbar ungünstigeren Entlohnungsverhältnisse werden jedoch durch Begünstigungen im staatlichen Amte bis zu einer wesentlichen Besserstellung der Arbeiter dieses Amtes ausgeglichen<sup>38</sup>.

d) Staatsdruckerei und Wiener Zeitungsdruckerei.

a) Wochenlöhne der qualifizierten Arbeiter:

Graphische Staatsbetriebe:

Durchschnittslohn . . . . . 71,55 S  
in besonderer Verwendung . 85,86 S

Privatbetriebe:

Mindestlohn

Gehilfen 1. Halbjahr . . . . 42,80 S  
Gehilfen 2. Halbjahr . . . . 47,— S  
nach dem 2. Halbjahr bis zum  
vollendeten 21. Lebensjahre 56,40 S  
vom 21. bis zum voll-  
endeten 23. Lebensjahre . 58,50 S  
nach vollendeten 23. Lebens-  
jahre . . . . . 67,50 S

ersten Woche erhalten die Salinenarbeiter den vollen Lohnbezug, in der zweiten Woche der Erkrankung 75% seines Wochenschichtlohnes. Die Familienangehörigen erhalten freie ärztliche Behandlung ohne Medikamente durch den amtlich bestellten Salinenarzt. Im Falle des Ablebens erhalten die Hinterbliebenen eines aktiven Salinenarbeiters den 40fachen täglichen Schichtlohn des Verstorbenen als Todesfallbeitrag. War der Verstorbene pensionsberechtigt, so besteht Anspruch für die Hinterbliebenen auf die Versorgungsgenüsse nach den Bestimmungen des Pensionsgesetzes. Tritt der Tod durch Folgen eines Betriebsunfalles ein, so werden laut besonderen Bestimmungen die Hinterbliebenen begünstigt behandelt.

<sup>38</sup> Auch die Arbeiter des Hauptmünzamtes erhalten Frauen-, Kinder- und Dienstzulagen, Kranken-, Bestattungs- und Pensionsversorgungen.

## b) Wochenlöhne der Hilfsarbeiter:

Durchschnittslohn . . . . .	48,86 S	1. Jugendliche bis zum voll-	
in besonderer Verwendung .	58,63 S	endetn 16. Lebensjahre .	32,60 S
		2. Anfänger bis 1 Jahr:	
		ledig . . . . .	37,60 S
		verheiratet . . . . .	47,10 S
		3. In gleichartigen Betrieben	
		über 1 Jahr beschäftigte	
		Hilfsarbeiter und solche, die	
		auch zum Walzen-, Formen-	
		waschen, Formatlegen und	
		Formenschließen verwen-	
		det werden:	
		ledig . . . . .	43,50 S
		verheiratet . . . . .	47,60 S
		4. Zum Einlegen oder Punt-	
		tieren oder ausschließlich in	
		der Stereotypie, an Rota-	
		tionsmaschinen, in der Setz-	
		maschinenabteilung be-	
		schäftigte Hilfsarbeiter sowie	
		Expeditenarbeiten:	
		ledig . . . . .	44,20 S
		verheiratet . . . . .	48,10 S

## c) Wochenlöhne der Hilfsarbeiterinnen:

Durchschnittslohn . . . . .	38,— S	1. Anfängerinnen, die das Ein-	
in besonderer Verwendung .	45,60 S	legen erlernen:	
		1. Halbjahr . . . . .	16,70 S
		2. Halbjahr . . . . .	17,30 S
		2. Einlegerinnen in Schnell-	
		und Ziegelbrudrpressen nach	
		einjährigem Erlernen;	
		Punktiererinnen . . .	35,60 S
		3. Sonstige . . . . .	23,— S

Dazu treten die weiteren Begünstigungen, z. B. für Erkrankungen, Hinterbliebene, die ähnlich wie bei den Salinenarbeitern geregelt sind.

## e) Elektrizitätswerk Wien.

- a) Professionisten. Die Anfangslöhne der Professionisten in den Kategorien von 45—59,99 S wöchentlich sind hier überhaupt nicht vorhanden, in der Privatindustrie in 14,9% der Fälle. Mittelwöhne von 70—94,99%: beim Elektrizitätswerk 73,3%, in der Privatindustrie 70,3%. Höchstlöhne von 95—99,99 S wöchentlich: beim Elektrizitätswerk in 9,4%, in der Privatindustrie 2,1%. Höchstlöhne über 100 S: beim Elektrizitätswerk 11,4%, in der Privatindustrie 0%.
- b) Hilfsarbeiter. Anfangszeitlöhne von 25—49,99 S: Elektrizitätswerk 0%, Privatindustrie 86,8%. Mittlere Zeitlöhne von 50—69,99 S: Elektrizitätswerk 72,4%, Privatindustrie 13,2%. Höchstzeitlöhne von 70 bis über 100 S: Elektrizitätswerk 60,6%, Privatindustrie 0%.

Aber nicht nur die Betrachtung der Durchschnittslöhne, sondern auch eine Vergleichstatistik der einzelnen Arbeiterkategorien kommt zu demselben Ergebnis:

### Vergleich der Löhne in der öffentlichen und privaten Elektrowirtschaft.

Siemens-Schuckert				E-Werk	
	Drehher	Mechan.	Schlosser	Vorarb.	Facharb.
Alt.: {	niedrigster	1,33 S	1,15 S	— S	— S
	höchster	1,87 S	1,81 S	— S	— S
	Durchschnitt	1,72 S	1,58 S	— S	— S
Lohn: {	niedrigster	0,91 S	0,85 S	1,40 S	S 1,40
	höchster	1,93 S	1,57 S	1,92 S	S 1,86
	Durchschnitt	1,48 S	1,15 S	1,33 S	S 1,60
Siemens und Halske					
Alt.: {	niedrigster	1,51 S	1,21 S	— S	— S
	höchster	1,81 S	1,87 S	— S	— S
	Durchschnitt	1,68 S	1,63 S	— S	— S
Lohn: {	niedrigster	1,39 S	1,21 S	1,40 S	1,40 S
	höchster	1,51 S	1,81 S	1,92 S	1,86 S
	Durchschnitt	1,45 S	1,52 S	1,36 S	1,60 S
Hilfsarbeiter					
	Siemens-Schuckert	Siemens-Halske			
niedrigster	—,56 S	—,79 S		1,20 S	
höchster	1,14 S	1,15 S		1,62 S	
Durchschnitt	0,91 S	0,98 S		1,27 S	

NB. Oben angeführte Stundenverdienste der E-Werksarbeiter erfahren noch insofern eine Erhöhung, daß Prämien ausbezahlt werden, und zwar:

Leistungsprämien . . . . . von 4—8 g pro Stunde,  
Qualifikationszulagen . . . . . bis zu 18 " " "  
Hilfzulagen . . . . . " " 8 " " " (Kesselhaus.)

Außerdem werden für die Arbeiter des Elektrizitätswerkes Wien geleistet: 11% ihres Lohnes als Alters- und Hinterbliebenenversicherung, 2,33% erhöhtes Urlaubsmäß des Lohnes und Weihnachtsremuneration, 3% Lohnfortbezug im Krankheitsfalle, 1—2% Steuer, ferner haben sie Anspruch auf Dienst- und Arbeitskleider, Brennstoffbezug und Leistungszulagen, Schwerarbeiterzulagen, Feiertagsbezahlung, welche in Privatbetrieben nur teilweise vorhanden ist.

#### f) Gaswerk Wien.

Die unteren Lohnstufen bis zu 44,99 S Wochenverdienst sind bei Professionisten im Gaswerk überhaupt nicht vorhanden. Beim privaten Gaswerk, das zum Vergleich herangezogen wurde, beträgt die höchste vor-

handene Lohnstufe 64,99 S, während 98,8% der Arbeiter des Gaswerkes Wien ein Einkommen über dieser Lohnstufe haben. In der übrigen chemischen Privatindustrie haben 97% der Arbeiter ein Wocheneinkommen unter 65 S, davon stehen 47% auf Lohnstufen unter 54,99 S, die im Gaswerk Wien überhaupt nicht vorkommen.

Bei Hilfsarbeitern beginnt beim Gaswerk Wien das Einkommen erst bei der Lohnstufe von 45 S, ebenso im Privatgaswerk, jedoch sind daran im ersteren bloß 1,7%, im letzteren alle 100% der Arbeiter beteiligt, während 98,3% der Hilfsarbeiter im Gaswerk der öffentlichen Hand ein höheres Einkommen (bis 69,99 S) haben. Dagegen verfügen 47,24% der Arbeiter der privaten chemischen Industrie über die untersten Lohnstufen 20—44,99 S, die im öffentlichen Gaswerk überhaupt nicht vorkommen, 40,5% über dasohneinkommen von 45—49,99 S und 12,26% über ein Einkommen von 50—69,99 S. überdies genießen sämtliche Arbeiter des Gaswerkes dieselben Begünstigungen, wie sie beim Elektrizitätswerk der Stadt Wien angegeben sind.

g) Heilmittelstelle (gemeinwirtschaftliche Anstalt).

Alle Professionisten stehen in der Lohnstufe von 74,99 S, die von der Privatindustrie in 97% der Fälle nicht erreicht wird. Allerdings haben in der letzteren 3% der Professionisten ein Wocheneinkommen von 75 bis 84,99 S (höchstqualifizierte Arbeiter in der Parfümerieindustrie), Hilfsarbeiter haben in der gemeinwirtschaftlichen Anstalt in 64,3% der Fälle ein Wocheneinkommen von 35—44,9 S, 22,7% von 45—69,99 S und 13% stehen selbst über dem Höchstwocheneinkommen des öffentlichen Gaswerkes. Die Lohnabstufungen der Hilfsarbeiter der Privatindustrie sind beim Gaswerk Wien angegeben.

**Stundenlohn  
in der österreichischen privaten und öffentlichen Landwirtschaft<sup>39</sup>.**

	Landwirt- schaftliche Betriebe in N.-D.	Betriebe des Sechser- und Lager- verbandes	Betriebe des Burgens- landes	Land- und forstwirt- schaftliche Betr.-Ges.
Pferdekutscher über 18 Jahre . . . . .	52	52	58	63
Ochsenkutscher über 18 Jahre . . . . .	48	47	58	56
Melker über 18 Jahre mit 14 Kühen . . . . .	56	55	61	68
Tagelöhner über 18 Jahre Melkerin über 18 Jahre mit 11 Kühen . . . . .	50	49	44	58
Tagelöhnerin über 18 Jahre	51	50	60	55
	44	43	39	47

<sup>39</sup> Bericht des Vorstandes des österreichischen Land- und Forstarbeiterverbandes an den fünften ordentlichen Verbandstag. Wien 1928. S. 34, 35, 36, 57—67.

#### 4. Kulturpolitische Tendenzen.

Die Unternehmertätigkeit insbesondere der Gemeinden wirkt sich in lebhafter Weise auf die Hebung des Kulturlevels der Bevölkerung aus. Da ist vor allem die geradezu überraschende Steigerung der Wohnkultur zu nennen.

Vor dem Kriege wohnten in Wien in einem lichtlosen Hinterhofkabinett nachts oft 20, 30, ja 40 Personen beiderlei Geschlechts und aller Altersstufen zusammen. Heute verfügt — soweit die kommunalen Wohnungsneubauten in Betracht kommen — je eine Familie über eine 2—3-Räume-Wohnung (Untermieterverbot!) ungefähr zu demselben oder einem geringeren Preis, als jenes Kabinett im Vorkrieg kostete (9 S pro Monat). Heute verfügen die Mietparteien über zentrale Waschküchen, Dampfwaschmaschinen, elektrische Wäschemangeln und Bügelmaschinen, Dampftrocknungsanlagen, Kindergärten, „Plansch“bäder für Kinder, Gartenanlagen usw., die im Mietpreis mit bezahlt sind. Vor dem Krieg hatten von je 1000 Kleinwohnungen 953 keine Wasserleitung und 921 keinen Abort in der Wohnung. Jetzt ist beides in jeder von der Gemeinde Wien erbauten Wohnung vorhanden. Damals hatten von 1000 Kleinwohnungen nur 62 ein Vorzimmer, jetzt ist das bei drei Viertel der von der Gemeinde erbauten Wohnungen der Fall. In den meisten Wohnhausanlagen sind Brause- und Wannenbadanlagen vorhanden. 1918 hatte jeder neunte Wiener einen Gas- und jeder vierzehnte einen Elektrizitätsanschluß; 1928 jeder vierte einen Gas- und jeder dritte einen Elektrizitätsanschluß; 1918 entfielen auf einen Wiener 157, 1928 355 Straßenbahnfahrten. Aber auch die Großunternehmungen des Bundes (Bundesbahnen, Tabakregie usw.) stellen ihren Bediensteten in den von ihnen gebauten Personalhäusern besser ausgestattete Wohnungen zur Verfügung.

Auch die kleinen Gemeinden folgen auf diesem Wege, versorgen die von ihnen gebauten Wohnungen mit Wasser, Gas, Licht usw.

Der ausgedehnten Fürsorgetätigkeit als Wirkung der finanziellen Ergebnisse der öffentlichen Unternehmungen wurde bereits gedacht.

Einige Gemeinden (Wiener Neustadt, Fönsdorf) benützen das Gemeindefino, um den üblichen Schundfilm durch die Volksbildung fördernde Filme zu ersetzen. Die Stadt Bludenz wird durch ihre Forstbetriebe in die Lage versetzt, billiges Holz an die Gemeindefassen abzugeben usw.

Schließlich ist eine der kulturell wohlthätigsten Wirkungen der öffentlichen Unternehmungen, insbesondere der kleinen Gemeinden, daß sie die Persönlichkeit wecken, indem sie Verwaltungsbegabungen ans Licht ziehen und ihnen Gelegenheit zur Betätigung geben.

#### IV. Schlußbemerkungen.

Die Tendenz der Vermehrung der Unternehmertätigkeit der öffentlichen Hand ist gegenwärtig offenkundig. Ebenso offenkundig ist die Tatsache, daß der Grad der Intensität mit der diese Vermehrung betrieben

wird, von politischen Machtverhältnissen, das heißt von der Frage abhängt, ob die das private Besitz- und Erwerbsinteresse oder die den Gedanken der Gesamtwirtschaft vertretenden Schichten den größeren Einfluß auf die Gebietskörperverwaltung auszuüben in der Lage sind. In Wahrheit stehen sich in dieser Frage zwei wirtschaftliche Vorstellungswelten gegenüber: freier Wettbewerb und Organisation, Privatbetrieb und Vergesellschaftung. Der Grundsatz der Organisation der Gesamtwirtschaft ist im Vordringen begriffen, die Gebietskörperschaften beanspruchen einen immer größeren Anteil an der Verwaltung des Sozialprodukts<sup>40</sup>.

Das traditionelle Schlagwort, daß der Staat nicht verwalten könne, klingt bereits ab, man kann auch wohl sagen, daß es im Prinzip bereits überwunden sei. Auf der Suche sind gegenwärtig die Anhänger der Vergebung bloß nach der geeignetsten Organisationsform der öffentlichen Unternehmungen. Manche glauben der gemischtwirtschaftlichen Form das günstigste Zeugnis ausstellen zu sollen.

Im allgemeinen darf jedoch wohl der Grundsatz aufgestellt werden, daß diejenige Unternehmungsform die beste ist, die der freien Entfaltung der den öffentlichen Unternehmungen innewohnenden Tendenzen den weitesten Spielraum bieten, die also einerseits die spezifische wirtschaftliche Eigenart der Unternehmung, ungehemmt von bürokratischen Gesichtspunkten, voll zur Wirkung kommen, anderseits aber die vielfachen Ansprüche der Gesamtinteressen nicht untergehen lassen. Es ist klar, daß es sich hier um eine Entwicklungslinie handelt, auf der sich die Unternehmungsverwaltung von dem traditionellen Einfluß der Bürokratie loszulösen versucht, also auch hier um einen Kampf von Machtinteressen. Die österreichischen Erfahrungen zeigen deutlich, daß die Größe des wirtschaftlichen Erfolges einer öffentlichen Unternehmung in geradem Verhältnis zur Vollkommenheit ihrer kommerziellen Autonomie steht, aber sie zeigen auch, daß die Vollkommenheit dieser Autonomie keineswegs eine Absage an die Befriedigung der öffentlichen Interessen, unter denen natürlich auch die der reinen Hoheitsverwaltung stehen, bedeuten muß. Man darf eben nur nicht unter kaufmännischer Selbständigkeit die Wiedereinschmuggelung der rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkte verstehen wollen,

---

<sup>40</sup> Vgl. Röpke, Staatsinterventionismus. H. d. Stw. Ergänzungsband. S. 861.

vor allem nicht die uneingeschränkte Gewinnabsicht. Die Tabakregie mit ihren rund 200 Millionen S Jahresreineinkommen ist gleichzeitig ein sozial- und kulturpolitisch hochstehendes Institut. Ja man kann geradezu umgekehrt sagen: je vollkommener die kommerzielle Autonomie den wirtschaftlichen Erfolg erzielt, desto eher vermag die öffentliche Unternehmung den anderen öffentlichen Interessen in weitestem Umfange Rechnung zu tragen. Aus allen diesen Gründen erscheint dem Verfasser auf Grund einer nunmehr 10jährigen Erfahrung die gemeinwirtschaftliche Anstalt die elastischste Unternehmungsform, die mit dem weitesten Inhalt erfüllt werden kann und die vielfach miteinander im Gegensatz stehenden Interessen am harmonischsten in Einklang zu bringen vermag. Der Vorzug dieser Unternehmungsform liegt in ihrer großen Anpassungsfähigkeit an die spezifische Eigenart des Betriebes, vor allem aber in ihrer Eignung zur organischen Entwicklung im Sinne der natürlichen Entwicklungsgesetze der Wirtschaft und der Gesellschaft. Sie schleift den Gegensatz zwischen Unternehmer und Arbeiter innerhalb ihres Betriebes am stärksten ab, sie bindet den Mitarbeiter in seiner geistigen Einstellung aufs nachdrücklichste an den Betrieb und schafft diesem damit eine neue Quelle seines Erfolges, sie vermag alle Seiten des Gesamtwirtschaftslebens, die auf den Erfolg des Betriebes Bezug haben, in irgendeiner Form zur Erfolgsgestaltung heranzuziehen. Sie gibt auch Persönlichkeiten von Begabung, die in bürokratischer Verwaltung in um so höherem Grade an der Entfaltung ihrer Fähigkeiten gehindert werden, je ausgesprochener, also sozusagen offensiver, ihre Begabung ist, Gelegenheit zu ausgreifender Betätigung im Sinne ihrer Eigenart. Der tiefe Sinn des Platonischen Idealstaates, ebenso wie der später von ihm beeinflussten Staatsromane, wie z. B. des Campanellaschen Sonnenstaates, nämlich alle Talente aus der Bevölkerung herauszuholen, um sie im Interesse des Ganzen zu verwenden, wird hier lebendig. Natürlich stellt aber auch die gemeinwirtschaftliche Anstalt nicht die endgültige Form dar, auch sie muß ihre eigenen Gesetze erst entwickeln und herausarbeiten, wie es überhaupt Unsinn wäre, an eine allein selig machende und zu allen Zeiten und unter allen Voraussetzungen gültige Gestalt der öffentlichen Unternehmungen zu denken.

Da aber die Möglichkeit, den Wert einer bestimmten öffentlichen Unternehmungsform zu erweisen, selbstverständlich von der Einstellung der zur öffentlichen Verwaltung Berufenen zur öffentlichen Unterneh-

mung schlechthin abhängt, so hieße es eine politische Betrachtung anstellen, wollte man in eine genaue Behandlung dieser Seite des Problems eingehen. Das aber liegt dieser Untersuchung fern. Dem Verfasser genügt es, seiner Überzeugung dahin Ausdruck zu geben, daß im Kampfe der politischen und weltanschaulichen Parteimeinungen, so leidenschaftlich und daher unsachlich er geführt werden mag, das Problem in seinem ganzen Umfange und in seiner ganzen Kompliziertheit einer immer gründlicheren Klärung zugeführt und schließlich das Erfordernis der natürlichen ökonomischen Entwicklung sich durchringen werde. Diese aber steuert auf die Verbreiterung und Vertiefung des Einflusses der öffentlichen Hand auf die Gestaltung der Volkswirtschaft im Sinne ihrer eigenen unmittelbar aktiven Unternehmertätigkeit hin. Der Zeitpunkt für die durchgreifende, objektiv sachliche Erprobung der geeigneten Formen für diese Gebietsunternehmungen wird erst dann wirklich gekommen sein, dann aber werden auch die fruchtbarsten Ergebnisse erzielt werden.

---

**Die Organisationsformen  
der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz.**  
(Politische Demokratie und öffentliche Unternehmung.)

Von

**Albert Wiffler.**

---

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erster Abschnitt: Überblick . . . . .	97
Zweiter Abschnitt: Entwicklungsbedingungen und Triebkräfte .	100
A. Die ökonomischen Sonderbedingungen . . . . .	100
B. Die politischen Sonderbedingungen . . . . .	102
C. Die Entstehung der öffentlichen Unternehmungen der Schweiz . .	105
Dritter Abschnitt: Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen auf den verschiedenen Gebieten der schweizerischen Wirtschaft. . . . .	113
A. Urproduktion . . . . .	113
B. Bankwirtschaft . . . . .	116
C. Versicherungswirtschaft . . . . .	124
D. Verkehrswirtschaft . . . . .	125
E. Leitungswirtschaft . . . . .	132
F. Alkoholmonopol . . . . .	138

-----

## Erster Abschnitt.

### Überblick.

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit einer sehr stark entwickelten öffentlichen Wirtschaft. Etwa ein Zehntel (etwa 100000) der Erwerbstätigen der Schweiz dürften in der öffentlichen Wirtschaft der Schweiz beschäftigt sein; ihre wirkliche Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft muß aber noch höher veranschlagt werden, da z. B. die Bedeutung der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft durch die Anzahl der in ihr Tätigen nicht annähernd angezeigt ist. In zwei der drei wirtschaftlichen Hauptgebiete, auf denen die weltwirtschaftliche Stellung der Schweiz beruht, haben Staat und Gemeinden gar nicht übergegriffen, zunächst nicht auf die Landwirtschaft, dann aber auch nicht auf die eigentliche Industriewirtschaft. In der Bankwirtschaft dagegen hat die öffentliche Unternehmertätigkeit sehr stark Fuß gefaßt, und man kann sagen, daß gerade dadurch die öffentliche Wirtschaft der Schweiz gegenüber den öffentlichen Wirtschaften anderer Länder gekennzeichnet ist. Doch ist auch hier der das Auslandsgeßäft betreibende Teil der Bankwirtschaft ganz frei von öffentlicher Unternehmertätigkeit. Dagegen liegt die Verkehrswirtschaft ausschlaggebend bei den öffentlichen Unternehmungen, ebenso ein bedeutender Teil und für die Versorgung des Inlands der ausschlaggebende Teil der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft. Fast die gesamte kommunale Leitungswirtschaft fällt — wie auch in anderen Ländern — den öffentlichen Unternehmungen zu; dazu kommen noch als besondere Gebiete der öffentlichen Unternehmertätigkeit die Versicherungswirtschaft, das Forßtwesen, das Salzmonopol und das Alkoholmonopol. Damit ist der Tätigkeitsbereich der öffentlichen Unternehmungen (nicht aber der öffentlichen Betätigung auf dem Gebiet der Wirtschaft insgesamt) in der Schweiz umrissen. Während der öffent-

Bemerkung: Der Verfasser, der die Untersuchung nicht mehr in der Schweiz abschließen konnte, ist Herrn Dr. C. Schneider in Basel für seine Unterstützung zu Dank verpflichtet.

Schriften 178. III.

lichen Unternehmertätigkeit auf den zuletzt genannten Nebengebieten der Wirtschaft und auch in der kommunalen Leitungswirtschaft keine allzu große Bedeutung für den gesamten Aufbau der schweizerischen Wirtschaft zugesprochen werden kann, ist festzustellen, daß die öffentliche Wirtschaft durch ihre ausschlaggebende oder doch bedeutende Teilnahme an der Verkehrs-, Bank- und Elektrizitätswirtschaft Schlüsselpositionen der schweizerischen Wirtschaft — vor allem der frei gelassenen Industriewirtschaft und des Handels — weitgehend in den Händen hat. Diese starke Stellung der öffentlichen Wirtschaft in der Kapital- und Kraftversorgung und im Verkehrswesen, die in anderen Ländern leicht als eine Gefahr für die private Wirtschaft empfunden werden könnte, wurde in der Schweiz im allgemeinen nicht als Eingung oder gar grundsätzliche Bedrohung der privaten Wirtschaft angesehen, da infolge der unge störten Beherrschung des Staates durch die „politische Demokratie“ eine Feindschaft zwischen Staat und Wirtschaft, wie in anderen Ländern, nicht bestand und nicht besteht; man gesteht ohne große Bedenken der öffentlichen Hand die Unternehmertätigkeit zu, wo irgendwelche sachlichen Gründe dafür sprechen, da man durchaus nicht die Schaffung öffentlicher Unternehmungen als den Beginn einer die ganze Wirtschaft ergreifenden Planwirtschaft empfindet und vom demokratischen Staat eine Abwendung von der herrschenden Wirtschaftsgesinnung nicht zu befürchten braucht<sup>1</sup>.

In die öffentlichen Unternehmungen der Schweiz teilen sich Bund, Kantone und Gemeinden. Von einzelnen Abweichungen abgesehen, gehören von den öffentlichen Unternehmungen der Schweiz den Gemeinden die kommunalen Leitungsbetriebe, die Straßenbahnen, die reinen Sparkassen und der überwiegende Teil der Forstwirtschaft; den Kantonen die Kantonal- und Hypothekenbanken, die Versicherungsunternehmen (vor allem Gebäude- und Mobiliarversicherungen; die Sozialversicherungen bleiben hier außer Betracht), die kleinen Bahnunternehmen, die Unternehmung der Salzgewinnung und vor allem der Hauptteil der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft; dem Bund der Hauptanteil am öffentlichen Verkehrswesen (Eisenbahn und Post), daneben das einem sozialpolitischen Zweck dienende Alkoholmonopol. Der wirtschaftliche Einfluß auf die Nationalbank verteilt sich auf den Bund und die Kantone; doch haben die Kantone im wesentlichen nur Besitz-

<sup>1</sup> Anders liegen die Dinge allerdings zum Teil auf dem Gebiet der Kommunalwirtschaft (Zürich!).

recht, der Bund die Befugnisse der Leitung. Die öffentlichen Unternehmungen mit einem großen wirtschaftlichen Wirkungsbereich und in einer volkswirtschaftlichen Schlüsselposition gehören also dem Bund (vor allem in der Verkehrswirtschaft) und besonders den Kantonen (vor allem in der Bankwirtschaft durch die Kantonalbanken und in der Elektrizitätswirtschaft).

Von den verschiedenen wirtschaftlichen Organisationsformen herrscht die Organisationsform der verselbständigten öffentlichen Unternehmung durchaus vor. Eine Entwicklung zu verstärkter wirtschaftlicher Selbständigkeit ist allgemein zu erkennen. Dem Typus der reinen Verwaltungsunternehmung sind von den schweizerischen öffentlichen Unternehmungen heute noch die Forstwirtschaften der öffentlichen Körperschaften und die öffentlichen Versicherungsunternehmungen zuzurechnen; bei anderen Unternehmungen, die diesem Organisationstypus nahestehen (z. T. Sparkassen) spricht eine Reihe von Gründen doch für die Zurechnung zum wirtschaftlichen Organisationstypus der verselbständigten öffentlichen Unternehmung. In dieser Organisationsform sind also überwiegend organisiert die öffentlichen Unternehmungen der Bankwirtschaft (Sparkassen, Kantonal- und Hypothekenbanken), der Verkehrswirtschaft, der kommunalen Leitungswirtschaft und das Alkoholmonopol. Privatrechtliche Organisationsformen überwiegen in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft, finden sich aber auch in fast allen anderen Unternehmungsgruppen. Die Form der öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form findet sich bei der Unternehmung zur Versorgung der Schweiz mit Salz, bei vier Sparkassen und bei einigen großen Elektrizitätsunternehmungen. Bei kleineren Unternehmungen (z. B. Sparkassen) wurde diese Organisationsform gewählt, entweder weil eine bereits bestehende private Gesellschaft in eine öffentliche Unternehmung umgewandelt wurde und infolgedessen die Beibehaltung der privatrechtlichen Form nahelag, oder weil mit der Überführung einer öffentlich-rechtlichen Unternehmung in eine öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form die wirtschaftliche Selbständigkeit erreicht wurde, die bei einer stärkeren Betonung des Erwerbsprinzips gegenüber dem Prinzip der Gemeinnützigkeit notwendig war. Bei den großen Unternehmungen (Salzgewinnung, Stromerzeugung) ist neben dem Ziel der wirtschaftlichen Verselbständigung oft auch die Möglichkeit, eine Mehrzahl öffentlicher Körperschaften leicht an dem Unternehmen beteiligen zu können, ausschlaggebend für

die Wahl dieser Form gewesen. Die Form der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung findet sich in der Elektrizitätswirtschaft, bei den öffentlichen Bahnunternehmungen (ausschließlich Bundesbahnen, einschließlich Straßenbahnen) und im Bankwesen (Kantonal-, Hypothekenbanken und Nationalbank). Die Verteilung des öffentlichen Besitzes und Einflusses bei dieser Unternehmungsform auf verschiedene und zum Teil viele öffentliche Körperschaften ist festzustellen besonders bei den gemischtwirtschaftlichen Bahn- und Elektrizitätsunternehmungen und bei der Nationalbank.

## Zweiter Abschnitt.

### Entwicklungsbedingungen und Triebkräfte.

Für die Schweiz ist die Frage nach den Sondermotiven und -bedingungen, die für die Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen und ihrer Organisationsformen von Bedeutung sind, durch die Problemstellung „politische Demokratie und öffentliche Unternehmung“ umrissen. Da politische und ökonomische Struktur eng zusammenhängen, ja sich gegenseitig erst schaffen, ist in dieser Problemstellung die Frage nach den ökonomischen Sonderbedingungen schon enthalten.

#### A. Die ökonomischen Sonderbedingungen.

Infolge des Fehlens reicher Bodenschätze konnte die Schweiz ihre wirtschaftliche Stellung nur erringen durch den Ausbau einer ausgeprochenen Verarbeitungsindustrie. Eine Anzahl Gründe gaben der Schweiz in dieser Entwicklung besondere Vorteile: die Stetigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung infolge des Verschontbleibens von großen Kriegen, die dadurch und auch durch die schweizerische Unternehmertätigkeit im Ausland geförderte reiche Kapitalbildung, die den Aufbau von Unternehmungen in der Schweiz gestatteten, als in anderen Ländern größere Unternehmungen nur mit Staatshilfe geschaffen werden konnten, und die gleichzeitig die Entwicklung des schweizerischen Bankwesens förderten, und die Schulung der schweizerischen Arbeiterschaft.

Es liegt in der Eigenart der verarbeitenden Industrie begründet, daß die durchschnittliche Betriebsgröße geringer ist als in einer Grundstoffindustrie. Der Industriekörper ist in eine große Anzahl Betriebe aufgeteilt und schon deshalb für die Erfassung durch die öffentliche Unternehmertätigkeit wenig geeignet. Dazu treten in der Schweiz noch

besondere politische Ursachen hinzu, die diese sachlich-wirtschaftlichen Gründe verstärken. In der Tat ist die öffentliche Wirtschaft der Schweiz dadurch von denen anderer Volkswirtschaften unterschieden, daß sie auf das Gebiet der Industriewirtschaft nicht hinübergreift.

In der Schweiz, die in besonders reichem Maße über Wasserkräfte verfügt und sich dadurch einen Ersatz für die fehlende Kohle weitgehend schaffen kann, ist die Elektrizitätswirtschaft für die Wirtschaftsentwicklung von großer Bedeutung. Da die Forderung nach einer einheitlichen Elektrizitätswirtschaft, die durch die Konkurrenz privater Unternehmungen nicht gewährleistet ist, einer sachlichen Notwendigkeit entspricht, so mußte in der Schweiz die Elektrizitätswirtschaft ganz besonders der öffentlichen Unternehmertätigkeit zufallen. Ist eine sachliche Notwendigkeit zu erkennen, weshalb Staat und Gemeinden die Lieferung der Kraft an die private Verarbeitungsindustrie in die Hand nahmen, so ist auch aus einigen Zügen der schweizerischen Wirtschaftsentwicklung zu sehen, warum Staat und Gemeinden die Bereitstellung von Kredit und die Sammlung von Kapital neben privaten Unternehmungen in öffentlichen Unternehmungen pflegten. Bei der reichlichen Kapitalbildung galt es, auch der großen Anzahl der mittleren und kleinen Betriebe in ausreichendem Maß Kapital zuzuführen, da die privaten Unternehmungen vornehmlich das große Geschäft pflegten. Die Pflege und Schähung des mittleren und kleineren Betriebes, der in der Schweiz nicht als eine unwirtschaftliche und zu überwindende Spätstufe des Handwerks, sondern als optimale Betriebsform in den gegebenen Verhältnissen der schweizerischen Verarbeitungsindustrie anzusehen ist, hat die öffentliche Bankwirtschaft als nötig erscheinen lassen. Daß der Staat und öffentliche Körperschaften als geeignet angesehen wurden, Bankunternehmungen zu schaffen und zu führen, ist aus der politischen Entwicklung zu verstehen.

Die öffentliche Wirtschaft der Schweiz ist also gekennzeichnet durch die starke Betätigung auf dem Gebiete des Bankwesens und der Elektrizitätswirtschaft und durch das Fernbleiben von der eigentlichen Industriewirtschaft. Die Entwicklung der schweizerischen öffentlichen Verkehrsunternehmungen und der kommunalen Betriebe entspricht wieder mehr dem aus der allgemeinen Entwicklung in anderen Ländern bekannten Bild.

Aus der ökonomischen Struktur der Schweiz ergibt sich schon eine Besonderheit, die für die politischen Bedingungen und Triebkräfte der

Schaffung öffentlicher Unternehmungen von Bedeutung ist: nämlich die besondere Art des Bevölkerungsaufbaus. Aus der oben angedeuteten Struktur der schweizerischen Wirtschaftskörper wird es verständlich, daß die Zahl der Arbeiter verhältnismäßig von geringer Bedeutung, und daß vor allem eine Tendenz zur Proletarisierung großer Massen nicht vorhanden ist. Das bedingt ein anderes Verhältnis der Mehrheit der Bürgerschaft zum Staat und zur Kommune als in Ländern mit verhältnismäßig großer Arbeiterschaft. Sobald sachliche Gründe für die Errichtung einer öffentlichen Unternehmung zur Erreichung fiskalischer oder wirtschaftspolitischer Ziele sprechen, bedeutet dieser Bevölkerungsaufbau in doppeltem Sinne eine Abschwächung der gegen die Errichtung öffentlicher Unternehmungen gerichteten Kräfte: da die Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit zu Staat und Kommune in einem positiven Verhältnis steht, ist dadurch schon eine gewisse Bereitwilligkeit, den öffentlichen Körperschaften die Rolle des Unternehmers oder Unternehmungsbefizers zuzugestehen, gegeben, und da „Staat“ und „Demokratie“ zusammenfallen, besteht auch nicht die Befürchtung, daß die letzte Kontrolle über die öffentliche Wirtschaft der gegenwärtigen Bürgerschaft aus der Hand genommen werden könne. Infolge der geringen klassenmäßigen Herausbildung einer ausgesprochenen Arbeiterschicht, die sich gegenüber der den Staat demokratisch leitenden Bürgerschaft in einer Gegnerstellung fühlt, spielen grundsätzliche Fragen nach einer Änderung des Wirtschaftssystems durch die Errichtung öffentlicher Unternehmungen (etwa Sozialisierung) kaum eine Rolle. Auch von seiten des liberalen Bauerntums, das früher als in vielen anderen Ländern sich „modernisierte“ und eine unternehmungsweise (rechnungshafte) Produktion lernte und so dem liberalen Bürgertum wirtschaftlich und politisch näher steht als in manchen anderen Staaten, ist eine positive Stellungnahme zur öffentlichen Unternehmertätigkeit gegeben.

## B. Die politischen Sonderbedingungen.

Damit sind schon die besonderen politischen, für die Eigenart der schweizerischen öffentlichen Unternehmungen bedeutsamen Verhältnisse der Schweiz berührt. Vor 1848 herrschte in einzelnen Kantonen auf verkümmerten demokratischen Grundlagen vielfach eine ausgesprochene Oligarchie, die gegenüber den neu aufkommenden liberalen Gedanken sich reaktionär verhielt. Doch kann diese Epoche nicht der

merkantilen Zeit des aufgeklärten Despotismus in anderen Ländern gleichgesetzt werden, da die wirtschaftlichen Anregungen, die in anderen Ländern von der Beschaffung oder Förderung neuer Industrien durch den Staat ausgingen, nicht vorhanden waren; doch hat in der Schweiz der Kapitalreichtum in diesen Zeiten der privaten Industrie die Möglichkeit zur Errichtung neuer Unternehmungen gegeben. Gleichzeitig mit dem stärker einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung setzte etwa seit 1830 auch die vom Liberalismus getragene Bewegung gegen die kantonalen Oligarchien und für die Schaffung eines Bundesstaates ein, die 1847/48 zum Erfolg führte. Der schweizerische Liberalismus zeigt schon früh Züge, die erlauben, ihn als Sozialliberalismus zu kennzeichnen. Er ist weniger radikal, als er in anderen Ländern war, er ist nie in eine scharfe Kampfstellung zum „Staat“ getreten, hat sich bald im Staat eingerichtet und eine gemäßigte aktive staatliche Wirtschaftspolitik gebilligt. Diese Charakterzüge hat er auch dauernd behalten.

Zur Erkenntnis der Mischung der Kräfte, die heute in der „politischen Demokratie“ als Grundkräfte des schweizerischen Volksstaates angesprochen werden können, sind die Ereignisse um 1848 in der Schweiz von großer Bedeutung. Der Liberalismus stützte sich auf die wirtschaftlich fortgeschrittensten Gebiete der Schweiz, die sich durch die bisherigen politischen Einrichtungen in ihrer wirtschaftlichen Entfaltung dauernd gehindert sahen, während außerhalb der Schweiz von einem gemäßigten Absolutismus die nötigen Maßnahmen zur Schaffung großer entwicklungsfähiger Wirtschaftseinheiten (z. B. des deutschen Zollvereins) durchgeführt wurden. Im Sonderbundkrieg wurden die katholischen Kantone der Inner-Schweiz von den liberalen Kantonen geschlagen, die oligarchischen reaktionären Kräfte überwunden und den fortschrittlich-liberalen Kantonen der Weg zur Schaffung des neuen Bundesstaates frei gemacht. Damit wurde die Schweiz „aus ihrer Jahrhunderte alten staatlichen Entwicklung in eine dieser in manchen Punkten diametral entgegengesetzte“<sup>2</sup> geworfen. Die Umwälzung um 1848 in der Schweiz hat aber noch eine Besonderheit: sie ist die einzige von den Umwälzungen um 1848, die vollen Erfolg hatte, der eine Reaktion nicht folgte. Während überall sonst in Europa die verkümmerten alten staatlichen Kräfte nachher mehr oder weniger Boden zurückgewannen und dem Staat anti-liberale Elemente er-

<sup>2</sup> E. Gagliardi, Geschichte der Schweiz. Bd. III. 1927. S. 18.

hielten, hat sich in der Schweiz — wie 1776 in den Vereinigten Staaten — der neue Wille ungehindert auswirken können. Schon vor 1848 war die ältere Auffassung des Staates als eines „Hoheits-Staates“ nicht in einem Träger personifiziert oder mit einer Institution verbunden; der Liberalismus hatte weniger als in anderen Ländern Anlaß, staatsfeindlich zu sein. 1848 übernahmen liberale Staatsmänner die Führung des Staates. Die Schaffung des Bundesstaates setzte die aufgestaute private Initiative plötzlich frei, es erfolgte auf allen Gebieten der Wirtschaft in den folgenden Jahrzehnten ein rascher Aufschwung. Der mit dem Staat ausgeübte Liberalismus, der eine aktive Wirtschaftspolitik nun selbst trieb, hatte aber doch die seinem Wesen eigene Tendenz, öffentliche Unternehmungen möglichst wenig entstehen zu lassen. Doch änderte sich die Haltung der staatlichen Stellen und der gesetzgebenden Körperschaften bedeutend, als die liberale Oligarchie, die auf der Grundlage der repräsentativen (mittelbaren) Demokratie nach 1848 in einigen Kantonen regierte, durch die unmittelbare Demokratie (Einführung des Referendums) verdrängt wurde (Sturz des „liberalen Systems“ und Einführung des Referendums in Zürich 1869, im Bund durch die Verfassungsrevision von 1874). Die weniger große Abneigung der Demokratie (im Vergleich zu der des Liberalismus) gegen öffentliche Unternehmungen, ja seine ausgesprochene Zuneigung zu solcher öffentlichen Wirtschaft, die regional eng begrenzt und zur eigentlichen Wirtschaftstätigkeit sich möglichst nur in den Grenzen einer Hilfswirtschaft zuordnet, wirken sich nun aus.

Ist aus den Vorgängen bei der Einführung der unmittelbaren Demokratie auf einen gewissen Gegensatz zwischen liberalen und demokratischen Kräften zu schließen, der damals bestand, so vollzog sich offenbar gegen Ende des 19. Jahrhunderts wieder eine Annäherung der beiden Gruppen. In einem Vorgang, der neuerdings treffend als „Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien“<sup>3</sup> bezeichnet wurde, lösen sich die bisher durch politische Zielsetzung unterschiedenen Parteien auf nach Gruppen, deren Zusammensetzung durch gleiche wirtschaftliche Interessenlage bestimmt ist. Obwohl der Liberalismus nach wie vor in der Schweiz lebendig ist, ist damit doch ein

<sup>3</sup> E. Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Basel 1928.

weiteres Abschwächen der gegen öffentliche Unternehmungen gerichteten Kräfte gegeben. Für den angezeigten Vorgang ist die Schaffung der freisinnig-demokratischen Partei im Jahre 1894 bedeutungsvoll, in der sich altliberale Gruppen mit demokratischen, „die ... einen weitgehenden Staatssozialismus vertreten“<sup>4</sup>, zusammenfanden.

### C. Die Entstehung der öffentlichen Unternehmungen der Schweiz.

Auf dem Hintergrund dieser ökonomischen und politischen Bedingungen ergibt sich folgende kurze Darstellung der Entstehung der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz:

Die ältesten der heute bestehenden schweizerischen öffentlichen Unternehmungen entstanden in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Die Industrialisierung der Schweiz begann erst jetzt rascher fortzuschreiten, in der Bankwirtschaft herrschte noch ganz der Privatbankier vor; der Liberalismus, der schon damals die Züge eines Sozial-Liberalismus trug, war in den Anfängen seiner Ausbreitung in der Schweiz. Die öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiet des Bankwesens, die damals entstanden, hatten einen ausgesprochenen Fürsorgezweck. Sie sollten bestimmten beruflich und räumlich abgegrenzten Schichten des niederen Volkes die Möglichkeit bieten, Geld zu einem z. T. die normale Verzinsung übersteigenden Zinsfuß anzulegen, um sich dadurch Reserven für Krankheit und Arbeitslosigkeit zu schaffen. Das Ziel war also philanthropisch: Bekämpfung der Armut. Derartige Sparkassen bestanden schon seit dem dritten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts, teilweise von privater Seite errichtet, teilweise als Staatsinstitute (so die Dienstzinskasse Bern seit 1787, Sparkasse Genf seit 1794; private Kassen in St. Gallen seit 1732, Zürich 1754, Basel seit 1792 u. a.), waren aber wieder eingegangen. In den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts waren die Behörden weniger eifrig im Gründen von Sparkassen; der Staat hatte in diesen Jahren mit sich selbst genug zu tun und hatte auch kaum Geld zur Bereitstellung des nötigen Betriebskapitals. Um so stärker setzte die private Initiative ein. Die Gründung von Sparkassen erfolgte zu Beginn des 19. Jahrhunderts vorwiegend von gemeinnützigen Gesellschaften, Vereinen, Armenbehörden; nur vereinzelt entstanden öffentliche Anstalten. Die Gründung der Sparkassen zieht sich durch das ganze 19. Jahrhundert

<sup>4</sup> Ebenda S. 67.

hin, dagegen nimmt die Bedeutung der Sparkassen im Rahmen der gesamten schweizerischen Bankwirtschaft rasch ab. In den gleichen Jahrzehnten wurden aus Mangel an privaten Gebäudeversicherungen auch die ersten staatlichen Gebäudeversicherungen (Aargau 1805, Bern 1806, Basel und St. Gallen 1807) geschaffen.

Diese ersten Jahrzehnte der Entstehung öffentlicher Unternehmungen sind dadurch gekennzeichnet, daß eine lokale, noch stark ständisch aufgebaute Demokratie in der Zeit der beginnenden industriellen Revolution dem Staat (Kanton) und vor allem der noch kleineren Einheit, der Gemeinde, die Aufgabe zuschreibt, die nötigen hilfswirtschaftlichen Einrichtungen der Sparkassen und Gebäudeversicherungen für einen jeweils räumlich eng umgrenzten Bereich einzurichten. An einen tiefgehenden Eingriff in die private Wirtschaft ist dabei nicht gedacht; den Staat oder die Gemeinde aber mit der Durchführung hilfswirtschaftlicher Einrichtungen zu betrauen, scheut sich die lokale Demokratie nicht. Die Organisationsform dieser frühen „öffentlichen Unternehmungen“ entspricht in der Mehrzahl der Fälle der „reinen Verwaltungsunternehmung“, in einigen Fällen auch der „verselbstständigten öffentlichen Unternehmung“.

In den Jahrzehnten um die Mitte des 19. Jahrhunderts sind es hauptsächlich die Kantone und Gemeinden, die sich öffentliche Unternehmungen schaffen. Es ist die Periode, in der der Liberalismus im Bund nach seinem Sieg vom Jahre 1847/48 fast unumschränkt herrschte, in der infolge der veränderten politischen Verhältnisse die Wirtschaft sich außerordentlich rasch entwickelte. In dieser Epoche sind für die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft der Schweiz von großer Bedeutung: der Aufbau des staatlich-kantonalen Bankwesens (Kantonalbanken, kantonale Hypothekenbanken), die Entscheidung gegen den Aufbau des Eisenbahnwesens durch den Staat (vor allem den Bund) und die Anfänge der Errichtung der kommunalen Leitungswirtschaft (Wasser- und Gaswerke).

Der allgemeine technisch-wirtschaftliche Fortschritt zwingt in dieser Epoche zu bedeutungsvolleren Entscheidungen als in der vorangehenden: der Bau von Eisenbahnen und kommunalen Wasser- und Gaswerken ist, wie überall um diese Zeit, unabweislich. Dagegen ist der Aufbau der staatlichen Bankwirtschaft eine typisch schweizerische Erscheinung: hier ist eine wirtschaftliche Notwendigkeit der öffentlichen Betätigung nicht sofort zu erkennen.

Die vom Staat errichteten Kantonalbanken und Hypothekenbanken dienten einem Bedürfnis, das auch durch private Banken weitgehend, aber kaum so planmäßig hätte befriedigt werden können wie durch öffentliche Banken, die neben oder vor dem fiskalischen Erwerbszweck der Erfüllung bestimmter Aufgaben zu dienen bestimmt waren. Der infolge der wirtschaftlichen Entwicklung entstehende Kreditbedarf, besonders der kleineren und mittleren Betriebe und der entstehende Bedarf an landwirtschaftlichem und städtischem Bodenkredit hatte schon die Sparkassen veranlaßt, den gewerblichen und industriellen Kredit stärker zu pflegen. Doch genügte die von ihnen dem emporstrebenden Gewerbetreibenden und kleineren Industriellen geleistete Hilfe bald nicht mehr aus. Der erhöhte Kreditbedarf der neuen Industrien bewirkte zunächst ein Abwandern der Kredite von landwirtschaftlichem Grundbesitz zur Industrie, dann einen fühlbaren Mangel an Bodenkredit (Hypotheken) und an Kredit für den gewerblichen und kaufmännischen Mittelstand. Die sich entwickelnden privaten Bankfirmen und Großbanken vermittelten hauptsächlich dem Handel und der Industrie Kredite, so daß die verfügbaren Gelder für den Mittelstand knapper wurden. Dem gewerblichen und kaufmännischen Mittelstand Kredit zu geben, der Landwirtschaft Hypothekenkredite zur Verfügung zu stellen, das war die Aufgabe, derentwegen die Kantonalbanken und staatlichen Hypothekenbanken geschaffen wurden. Es war also wieder eine hilfswirtschaftliche Aufgabe, für die die Demokratie das staatlich-kantonale Bankwesen schuf. Zum Teil konnten die Kantonalbanken erst errichtet werden, nachdem der Widerstand der Liberalen gebrochen war. So z. B. in Zürich: die Demokraten, die Freunde der Staatsbank, errangen 1869 die Mehrheit im kantonalen Parlament; noch im gleichen Jahr wurde das Kantonalbankgesetz erledigt, und die Kantonalbank trat 1870 ins Leben.

Die Gründung der Kantonalbanken beginnt schon vor der Umwälzung von 1848, fällt aber in der Hauptsache in die Epoche nach 1848. Die erste Kantonalbank entstand 1833 in Bern. Vor 1848 entstanden drei (Bern 1833, Altdorf 1837, Lausanne 1845), von 1848 bis 1870 sieben, zwischen 1871 und 1900 dreizehn, nach 1900 eine (Tessin 1914), die fünf bestehenden staatlichen Hypothekenbanken zwischen 1846 und 1859.

Bedeutungsvoll für die Erkenntnis der Tendenzen der zweiten Epoche sind die Geschehnisse, die bald nach 1848 zur Ablehnung des

Eisenbahnbaus durch den Staat, vor allem durch den Bund, geführt haben. Die Verfassung von 1848 sah in Art. 21, der dem Bund das Recht gibt, „öffentliche Werke“ zu errichten, den Bau auch für den Bund vor. Noch das Expropriationsgesetz vom 1. Mai 1850 war in der Meinung durchgebracht worden, daß für eine Bundesbahn entschieden werde. Trotz der starken Opposition der Liberalen (unter Führung von Alfred Escher), sprachen sich die Experten-Gutachten, der Bundesrat und die nationalrätliche Kommission für den Bau durch den Bund aus. Doch wurde in der Bundesversammlung ohne Diskussion die Errichtung seitens des Bundes verworfen und dem Bund im Eisenbahngesetz vom 28. Juli 1852 nicht einmal das Recht der Konzessionerteilung zugewiesen. Dieses Gesetz überließ den Bau den Kantonen und privaten Unternehmern. Dem Bund wurde nur das Recht zugesprochen, die Konzessionen unter militärischen Gesichtspunkten zu prüfen, Zwangskonzessionen zu erteilen, wenn die beteiligten Kantone eine Konzession, die im Interesse der Eidgenossenschaft wünschenswert wäre, nicht geben sollten, und endlich wurde ein Rückkaufsrecht zugunsten des Bundes festgesetzt.

Für den Entscheid gegen den Bau durch den Bund waren die Bedenken ausschlaggebend, daß durch ihn der junge Bund finanziell zu sehr belastet würde, und vor allem, daß eine eidgenössische Bahn dem Bund eine allzu starke Stellung gegenüber den Kantonen geben werde. Die grundsätzliche Ablehnung der Bundesbahn durch die Liberalen traf also mit den Forderungen der kantonalen Demokratie zusammen, und gemeinsam erst brachten sie diesen Plan zum Sturz. Die Befürchtung, die Bahn werde mehr als nur eine hilfswirtschaftliche Stellung einnehmen und der Widerwille gegen regional nicht eng begrenzte, überschaubare staatliche Unternehmungen brachten die Demokraten trotz ihrer grundsätzlichen Bejahung staatlicher Wirtschaftstätigkeit zu dieser Stellungnahme.

Das Konzessionsrecht wurde erst im Bundesgesetz vom 23. Dezember 1872 dem Bund zugesprochen, aber ohne daß dafür eine formelle verfassungsmäßige Zuständigkeit vorlag. Diese wurde erst geschaffen durch Art. 26 der Bundesverfassung von 1874. In dieser Wandlung der Kompetenz zeigt sich schon die Entwicklung an, die dann doch zur Schaffung der Bundesbahnen führte.

Die Errichtung der Gaswerke ist für den Aufbau der Kommunalbetriebe von ausschlaggebender Bedeutung; die Schaffung der Wasser-

werke stellte keine besonders schwierigen Fragen organisatorischer Art, für die kommunale Stromwirtschaft konnten die mit den Organisationsformen der Gaswerke gemachten Erfahrungen einfach ausgewertet werden, die Errichtung der Straßenbahnen geht der Errichtung der Gaswerke meist nach und hat wieder besondere Fragen der Organisation aufgeworfen; doch wurden auch hier die mit den Gaswerken gemachten Erfahrungen genutzt. Fast allgemein wurde die Gasbeleuchtung zuerst einem privaten Unternehmer übertragen. So in Bern 1841 einem Privatunternehmer auf 20 Jahre, in Genf 1844 auf 20 Jahre, in Lausanne 1846 einer gemeinnützigen Gesellschaft auf 2 Jahre. Basel dagegen hatte 1851 eine kommunale Gasanstalt gegründet, deren Betrieb aber zunächst einem privaten Unternehmer überlassen wurde. Zürich hat durch einen Vertrag vom Jahre 1855 einem privaten Unternehmer die Gas Konzession gegeben.

Mehr als auf anderen Gebieten der öffentlichen Wirtschaft scheinen es bei den Kommunalwerken (vor allem bei den Gaswerken) sachliche Gründe gewesen zu sein, welche die Kommunen selbst veranlaßten, den Betrieb selbst zu führen. Die Konzessionsverträge zeigten Mängel; die ständigen Reibereien zwischen Kommune und Konzessionär über Preisfragen, Qualitätsfragen, Fragen der Erweiterungen der Leitungsnetze ließen eine Kommunalisierung erwünscht erscheinen<sup>5</sup>. Sie wurde in den verschiedenen Städten zu verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt: in Bern 1861, in Basel 1869, in Zürich 1886.

Diese öffentlichen Unternehmungen, die kurz vor Schaffung des Bundesstaates und besonders in den ersten Jahrzehnten danach geschaffen wurden — die Errichtung der noch fehlenden Kantonalbanken nach 1870 ist eine weitere Auswirkung der vorher begonnenen Entwicklung —, sind noch für den Bereich der kantonalen Demokratie gedacht.

Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts beginnt der Aufbau bundesstaatlicher oder interkantonalen öffentlicher Unternehmungen. Es ist die Epoche, in der der Prozeß der Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien einsetzt, die echte politische Zielsetzung hinter wirtschaftliche Interessen zurücktritt und damit die liberale Abneigung gegen öffentliche Unternehmungen überhaupt und der demokratische Widerwille gegen großräumlich-zentralistische öffentliche Wirtschaft er-

<sup>5</sup> Vgl. darüber M. Gitermann, Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Zürich 1927.

lahmen und die grundsätzliche demokratische Bereitschaft, den Staat mit der Durchführung notwendiger wirtschaftlicher Aufgaben zu betrauen, dem Bund oder den Kantonen nun bedeutendere Bereiche zu wirtschaftlicher Tätigkeit einräumt. Daneben geht der Ausbau der kommunalen öffentlichen Wirtschaft, die sich in der Elektrizitätswirtschaft wieder zum Teil mit interkantonalen öffentlichen Unternehmungen verbindet, weiter.

Aus sachlich ganz verschiedenen Notwendigkeiten — wirtschafts-, sozialpolitischen, fiskalischen — kommt es 1886 zur Errichtung des Alkoholmonopoles des Bundes, zur Schaffung der Schweizerischen Bundesbahnen durch den 1901 bis 1909 durchgeführten Rückkauf der großen Privatbahnen, zur Errichtung der Nationalbank im Jahre 1906, zur Schaffung der den Kantonen gehörenden AG. Vereinigte Schweizerische Rheinflurinnen im Jahre 1909 und dem Aufbau der Schweizerischen öffentlichen Elektrizitätswirtschaft.

Bei der Schaffung des Alkoholmonopols im Jahre 1886 waren sowohl sozialpolitische als fiskalische Gründe ausschlaggebend. Der Kartoffelschnapsseuche sollte durch eine Regelung des Schnaps Handels, durch Verteuerung und Verbesserung des Schnapses begegnet werden; zugleich war aber auch die Erschließung einer neuen Einnahmequelle für den Bund sehr erwünscht.

Der Rückkauf der Hauptbahnen wurde eingeleitet durch die beiden Rechnungsgeetze von 1883 und 1896, die bestimmte Grundsätze des Rechnungswesens festsetzten, damit für den Rückkauf die Anlagewerte der Bahnen ermittelt werden konnten. Außerdem erging im Jahre 1895 ein Stimmrechtsgesetz für die Eisenbahngesellschaften mit mehr als 100 km Betriebsgeleisen, das Vertreter des Staates in die Verwaltungsräte setzte und die Aufhebbarkeit von Gesellschaftsbeschlüssen durch den Staat festlegte. Das Rückkaufsgesetz vom 15. Oktober 1897 wurde am 20. Februar 1898 durch das Volk mit großer Mehrheit (386600 Ja, 182700 Nein) angenommen. Die fünf vom Rückkaufsgesetz betroffenen Hauptstrecken wurden vom Bund in Betrieb genommen: die Zentralbahn am 1. Januar 1901, die Nord-Ostbahn am 1. Januar 1902, die Vereinigten Schweizer Bahnen am 1. Juli 1902, die Jura-Simplonbahn am 1. Mai 1903 und die Gotthardbahn am 1. Mai 1909. Das Rückkaufsgesetz von 1897 war zugleich das erste Organisationsgesetz.

Das Salzmonopol, das sich aus dem Bergregal entwickelt hatte,

war durch die helvetische Verfassung von 1798 zentralisiert und durch ein Gesetz vom gleichen Jahr geregelt worden. Doch schon 1803 fiel es an die Kantone zurück, und die Verfassung von 1848 erhielt es ihnen als Handelsmonopol. Bis Anfang des 19. Jahrhunderts bezog die Schweiz das Salz fast ausschließlich aus dem Ausland. Nur in Bex (Kanton Waadt) wurden geringe Mengen im eigenen Lande gefunden. 1836 wurde auf basellandschaftlichem Boden ein Salzlager erbahrt, in den 1840er Jahren wurden auch auf benachbartem aargauischen Boden Lager gefunden. 1873 wurden die aargauischen Salinen zusammengefaßt. Sie schlossen einen Syndikatsvertrag mit der Saline Schweizerhalle, die das Lager auf basellandschaftlichem Boden ausbeutete. Dieser Vertrag lief 1908 ab. Die Gelegenheit wurde von den Kantonen ergriffen; die Saline Schweizerhalle und die aargauischen Salinen (Rheinsalinen) wurden aufgekauft und einer privatrechtlichen Gesellschaft, einer Aktiengesellschaft, deren Aktien im Besitz der Kantone sind, den Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen, übergeben. Die Wahl der Organisationsform einer öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form ist vor allem darauf zurückzuführen, daß in der Schweiz die Möglichkeit, einen öffentlich-rechtlichen interkantonalen Zweckverband zur Übernahme einer öffentlich-rechtlich organisierten öffentlichen Unternehmung zu bilden, nicht besteht.

Besonders erkennbar ist die Stärke der kantonal-föderalistischen Kräfte bei der Schaffung der Schweizerischen Nationalbank<sup>6</sup>. Das Notenbankwesen war bis zur Schaffung der Nationalbank zersplittert. Ein Gesetz, das das Notenausgaberecht dem Bund geben wollte, wurde 1876 vom Volk verworfen. Darauf trat am 1. Januar 1882 das Notenbankgesetz in Kraft, das die Notenemission den bisherigen Notenbanken überließ. Am 11. Oktober 1891 wurde ein neuer Art. 39 der Bundesverfassung angenommen, der das Recht, Noten auszugeben, ausschließlich dem Bund vorbehielt, es dem Bund aber freistellte, mit der Emission eine Staatsbank zu beauftragen oder eine zentrale Aktienbank. Die Bundesversammlung hatte also über die Organisationsform der Bank zu entscheiden.

Für die Staatsbank sprachen sich aus der linke Flügel der Freisinnigen und allgemein die demokratischen Gruppen. Für eine private

---

<sup>6</sup> Ausführliches darüber besonders in: Landmann, Das schweizerische Bankgesetz. Zürich 1905.

Zentralbank traten ein die Vertreter der privaten Banken, Industrie und Handel durch den Handels- und Industrieverein, der rechte Flügel der Freisinnigen, das liberale Zentrum und die Liberal-Konservativen. Nachdem 1891 im eidgenössischen Finanzdepartement ein Demokrat einge-  
gezogen war, wurden die Entwürfe im Sinne einer Staatsbank rasch ge-  
fördert. Die Anträge aus dem Finanzdepartement, aus denen ein neuer  
Gesetzesentwurf entstand, sahen eine Noten-, Diskont- und Girobank  
als Staatsbank vor. Das Volk aber verworfen diesen Entwurf am  
28. Februar 1897. Ein darauf vom schweizerischen Handels- und In-  
dustrieverein vorgebrachter Entwurf sah eine gemischtwirtschaftliche  
Aktienbank vor, an deren Kapital der Bund keinen Anteil haben sollte,  
sondern nur die Kantone, die bestehenden Notenbanken und das Privat-  
kapital. Der ganze die Dividenden übersteigende Gewinn sollte den  
Kantonen zufließen. Das endgültige Bankgesetz, das am 6. Oktober  
1905 angenommen wurde, stellt einen Kompromiß dar, zwischen dem  
vom Volk abgewiesenen Gesetz und den neuen Vorschlägen. Die Noten-  
bank (Schweizerische Nationalbank) ist eine Aktienbank, deren Kapital  
zu zwei Fünfteln den Kantonen, zu einem Fünftel den ehemaligen  
Notenbanken und zu zwei Fünfteln dem privaten Kapital überlassen  
ist. Der Bund hat also am Kapital keinen Anteil, dagegen aber am  
Gewinn. Die Rechte des Bundes bestehen hauptsächlich in der Mit-  
bestimmung bei der Einsetzung der Verwaltung.

In der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft hat sich die  
Tendenz der Verwirtschaftlichung der Staatsaufgaben am stärksten  
durchgesetzt und dementsprechend dort auch die den privaten Unter-  
nehmensformen am meisten angenäherten Organisationsformen ge-  
schaffen. Seit 1890 etwa beginnt in der Schweiz der Bau größerer  
Kraftwerke. Neben den entstehenden kommunalen Kraftwerken wurden  
von privater Seite große Kraftzentralen geschaffen; aber immer mehr  
wurde der Ausbau der großen Kraftanlagen Angelegenheit der Kan-  
tone. So entwickelte sich ein vielfach verflochtenes Gebilde einer Elek-  
trizitätswirtschaft, die — gemessen an der installierten Leitung — heute  
zur Hälfte den Kantonen und dem Bund in irgendeiner Form gehört  
oder von ihnen beherrscht wird, zu zwei Fünfteln von privaten Ge-  
sellschaften und zu knapp einem Zwölftel von den Kommunen. Be-  
sonders in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft ist wegen des  
Fehlens öffentlich-rechtlicher Zweckverbände in der überwiegenden Zahl  
der Fälle eine privatrechtliche Organisationsform gewählt worden; die

Form gemischtwirtschaftlicher Unternehmung wird von der öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form zurückgedrängt.

Die jüngsten Jahrzehnte der Entwicklung sind dadurch zu kennzeichnen, daß in ihnen die Tendenz zu bundesstaatlichen und interkantonalen Unternehmungen stärker hervortritt, die öffentliche Wirtschaft mit der Bahnverstaatlichung und besonders mit dem Aufbau der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft den Charakter einer Hilfswirtschaft weitgehend abstreift und der Staat als Träger dieser öffentlichen Wirtschaft eine Schlüsselposition für das gesamte Wirtschaftsleben erhält, die die Struktur des Wirtschaftskörpers entscheidend zu verändern vermag. Andererseits sind neuerdings auch die Übernahme von Aufgaben der öffentlichen Wirtschaft durch private Unternehmungen festzustellen, so z. B. bei der Gründung von Wassergenossenschaften und bei der Schaffung der Genossenschaften Elektra Baselland und der Elektra Virel. Für die in dieser Epoche vorherrschenden Ziele ist eine dem Aufbau der privaten Unternehmung möglichst angenäherte Organisationsform der öffentlichen Unternehmungen die geeignete Unternehmungsform. Die gemischtwirtschaftliche Form behauptete sich in der Schweiz lange noch, als sonstwo schon die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form der beliebtere Organisationstyp war. Zu erklären ist dies durch die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Wirtschaftsführern und dem Staat in der Schweiz, aber auch, weil — ein Rest liberaler Wirtschaftsgesinnung — der Staat möglichst nicht das volle Unternehmerrisiko tragen sollte. Doch geht auch in der Schweiz deutlich die Entwicklung von der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung zur öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form.

### Dritter Abschnitt.

## **Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen auf den verschiedenen Gebieten der schweizerischen Wirtschaft.**

### **A. Urproduktion.**

Wie in anderen Staaten ist in der Schweiz die Forstwirtschaft vorwiegend in der Hand der staatlichen und kommunalen Forstverwaltungen. Als zweites Gebiet, auf dem die öffentliche Hand sich im Wesentlichen 176. III.

reich der Urproduktion erwerbswirtschaftlich betätigt, ist in der Schweiz die Salzgewinnung zu nennen.

**Forstwesen.** Der Waldbestand der Schweiz gehört zu 5% dem Bund und den Kantonen, zu 67% den Gemeinden und zu 28% Privaten. Der Besitz der Gemeinden überwiegt demnach bei weitem. Die Bewirtschaftung der staatlichen und kommunalen Waldungen erfolgt durch die kommunalen und staatlichen (vor allem kantonalen) Forstverwaltungen, die einen Teil der allgemeinen Verwaltung darstellen und als reine Verwaltungsunternehmungen anzusprechen sind.

Das Forstwesen in den Kantonen untersteht in der Regel einem kantonalen Oberforstamt, das unmittelbar der Regierung oder dem zuständigen Departement unterstellt ist. Unter der Leitung des Oberforstamtes arbeiten die Kreisforstämter, die mit ihrem Personal und mit Arbeitern die Forstarbeit verrichten und den Holzverkauf vornehmen. Die Kreisforstämter der Kantone übernehmen zum Teil auch die Verwaltung von Gemeindewäldern, dienen den Gemeinden und Privaten als forstliche Ratgeber, überwachen die jährlichen Nutzungen, die Wiederbeforstung und die Holzbewertung in den kommunalen und privaten Waldungen. Die staatliche Forstwirtschaft hat somit neben der erwerbswirtschaftlichen Aufgabe des Holzverkaufs auch die volkswirtschaftliche der Überwachung einer richtigen Nutzung der gesamten Waldbestände der Schweiz.

Für die Wirtschaft bedeutungsvoller — wegen des größeren Waldbesizes und infolgedessen größeren Holzausstoßes — sind die kommunalen Forstverwaltungen. Die Regelung des kommunalen Forstwesens ist an die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften gebunden und unterliegt der Genehmigung der zuständigen Kantonalregierung. Soweit nicht in kleineren Gemeinden der gesamte Gemeindevorstand für das Forstwesen die zuständige oberste Leitung ist, untersteht es einem Mitglied dieses Vorstandes oder einer Forstkommision. Die Bewirtschaftung des Waldes erfolgt nach einem vom zuständigen Kantonförster aufgestellten Bewirtschaftungsplan. Über die Waldnutzungen, die Verkäufe der verschiedenen Waldprodukte, über die Waldarbeiten und alle damit verbundenen Auslagen hat der Gemeindeförster die durch die allgemeinen Vorschriften festgesetzten Bücher zu führen. Die Führung der Waldbasse obliegt einem besonderen Kassenverwalter, der Bürgerschaft zu leisten und jährlich die Waldbassenrechnung zu stellen hat.

**Salzgewinnung.** Der Ausgangspunkt für die Schaffung der den Kantonen gehörenden Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen ist das Salzhandelsmonopol der Kantone. Dieses Monopol war von jeher, mit Ausnahme der Zeit der Helvetischen Republik, Angelegenheit der Kantone. Die bestehenden Monopolverfassungen weisen weitgehend gemeinsame Züge auf. Die Verwaltung des Salzregals steht durchweg

den Finanzdepartements bzw. der Staatskasse zu. Die Abgabe des Salzes geschieht durch öffentliche Salzverkaufsstellen, Salzfactoreien, die ihrerseits das Salz an Salzauswägereien weitergeben, von denen dann das Publikum das Salz bezieht. Die Auswägereien in den Gemeinden sind Filialen der zentralen Salzfactoreien und stehen unter spezieller Oberaufsicht des kantonalen Salzfactors.

Der Gedanke lag nahe, durch Angliederung der Salzgewinnung an das Handelsmonopol auch die Produktionsgewinne dem Fiskus sicherzustellen. Bei einer günstigen Gelegenheit griffen einige Kantone zu und erwarben die privaten Salinen. Daß bei der Übernahme der Salinen durch die Kantone die Form der öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form gewählt wurde, erklärt sich nicht nur aus der dadurch erleichterten Überführung der bisherigen Unternehmungen in die neue Gesellschaft, sondern vor allem daraus, daß diese Organisationsform die einzige Möglichkeit bot, eine interkantonale Unternehmung zu schaffen, da die Bildung eines öffentlichen Zweckverbandes zur Übernahme eines öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmens durch mehrere Kantone nicht möglich ist.

Die Aktiengesellschaft „Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen“ wurde am 14. Juli 1909 geschaffen. Im Jahre 1909 trat der Besitzer der Saline Schweizerhalle sein Werk an die Kantone Baselstadt, Bern, Zürich und St. Gallen ab; im gleichen Jahr gelang es dem Kanton Aargau, die aargauischen „Schweizerischen Rheinsalinen“ zu erwerben. Die fünf Kantone gaben zusammen ihre Salinen einer neugegründeten Aktiengesellschaft, den Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen, an der die Beteiligung aller Kantone der Schweiz geplant war. Nur der Kanton Waadt nahm die Einladung nicht an und versorgt sich auch heute noch aus der einheimischen Saline Ber.

Der Zweck der neugegründeten Gesellschaft ist die Versorgung der Schweiz mit Salz durch Ausbeutung der Lager in den Salinen Schweizerhalle, Rheinfelden und Aargau. Die am Unternehmen beteiligten Kantone sind verpflichtet, ihren gesamten Salzbedarf von der Gesellschaft zu den vom Verwaltungsrat festgesetzten Preisen zu beziehen. Das Grundkapital beträgt 2 500 000 Fr. und ist in 2500 nur mit Genehmigung des Verwaltungsrates veräußerliche Namensaktien zu nominell 1000 Franken eingeteilt. Die Beteiligung der Kantone am Aktienkapital richtet sich nach der Größe ihres Salzkonsums, wobei der jährliche Verbrauch von einem Meterzentner eine Beteiligung von 3,40 Fr. gestattet. Als Minimum der Aktienübernahme durch die Kantone sind zehn Aktien, also 10 000 Fr., vorgeschrieben. In der Generalversammlung darf kein Aktionär mehr als ein Fünftel der Stimmen vertreten; vom 7—15köpfigen Verwaltungs-

rat wird der Generalversammlung je ein Mitglied von den Kantonen Aargau, Baselland, Baselftadt, Bern und Zürich bindend vorgeschlagen.

Der ehemalige Hauptinhaber behielt noch eine Aktienbeteiligung von 350 000 Fr. Die „Vereinigten Schweizerischen Rheinfalinen“ gehörten also zunächst zum Typ der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. Doch ist, nachdem die letzten Privataktien 1923 an die Kantone übergegangen waren, seit diesem Zeitpunkt die Gesellschaft als rein öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form anzusehen.

Die Dividende betrug normal seit Bestehen der Gesellschaft 10 %. Die Gesellschaft hat auf Grund der Konzessionsverträge dem Kanton Aargau den gesamten Bedarf an Genußsalz und dem Kanton Baselland ein Zehntel der Produktion der Saline Schweizerhalle ohne Entgelt zu liefern.

### B. Bankwirtschaft.

In der Bankwirtschaft, in der sich neben der Elektrizitätswirtschaft die öffentliche Unternehmertätigkeit am breitesten ausgedehnt hat, paßt sich die Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen in die allgemeine Entwicklung des schweizerischen Bankwesens ein. Für das schweizerische Bankwesen ist eine starke Dezentralisation bezeichnend. Sie hat ihre Ursache in der politischen Dezentralisation des Landes. So entstanden nur wenige Banken mit räumlich großem Wirkungsbereich, dagegen viele und kleinere Banken mit lokal begrenztem Tätigkeitsbereich, die fast alle Bankgeschäfte trieben.

Über den Anteil der öffentlichen Unternehmungen an den Unternehmungen des Bankfaches im Jahre 1929 gibt folgende Tabelle Auskunft<sup>7</sup>:

#### Anteil der öffentlichen Unternehmungen an den schweizerischen Bankfirmen (ausschließlich Nationalbank und Finanzierungsgesellschaften).

Bankengruppe	Öffentliche Unternehmungen	Gesamt
Kantonalbanken . .	24	24
Großbanken . . . .	—	8
Localbanken . . . .	12	162
Hypothekenbanken .	5	18
Spartkassen . . . .	14	93
Raiffeisenkassen . .	—	1
Zusammen	55	306

<sup>7</sup> Zusammengestellt nach „Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1929“ (Mitteilungen des Stat. Büros der Schweizerischen Nationalbank, Heft 12, Zürich 1930) und den Ergebnissen dieser Untersuchung.

Diese 55 Bankunternehmungen können, soweit dies erfassbar war, als die öffentlichen Unternehmungen (im wirtschaftlichen Sinn) im schweizerischen Bankwesen angesprochen werden. Die Rubrik Lokalbanken umfaßt auch die „Leih- und Sparkassen“. Unter den Sparkassen sind vier öffentliche Unternehmungen, deren Charakter als öffentliche Unternehmungen sich aus der Bankstatistik nicht ergibt<sup>8</sup>. Nach ihrer wirtschaftlichen Organisationsform ordnen sich diese 55 öffentlichen Bankunternehmen folgendermaßen:

**Die öffentlichen Unternehmungen der schweizerischen  
Bankwirtschaft nach ihrer wirtschaftlichen Organisationsform  
(ausschließlich Nationalbank und Finanzierungsgesellschaften).**

Bankengruppe	Verselbständigte öffentliche Unter- nehmungen	Öffentliche Unter- nehmungen in privatrechtlicher Form	Gemischt- wirtschaftliche Unter- nehmungen	Gesamt
Nationalbanken . .	22	—	2	24
Lokalbanken <sup>9</sup> . .	11	—	1	12
Hypothekenbanken .	3	—	2	5
Sparkassen . . . .	10	4	—	14
Zusammen	46	4	5	55

Sparkassen. Obwohl die juristische Organisationsform nur soweit eine öffentliche Unternehmung anzeigt, als es sich um eine öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmung handelt, besagt eine Aufstellung über die juristische Unternehmungsform in diesem Falle doch Entscheidendes, da privatrechtlich-organisierte öffentliche Sparkassenunternehmungen selten sind.

(Siehe Tabelle S. 118.)

Von den insgesamt 2,6 Millionen Sparheften und 2,57 Milliarden Fr. Spareinlagen im Jahre 1918 fielen 1,1 Millionen Sparhefte und 1,08 Milliarden Fr. auf die öffentlich-rechtlich organisierten

<sup>8</sup> Amtersparniskasse Burgdorf, Amtersparniskasse Frauenbrunnen, Ersparniskasse des Amtsbezirks Marwangen, Caisse d'Epargne du District de Courtelary.

<sup>9</sup> 10 Spar- und Leihkassen, eine der Gruppe „Größere Lokalbanken“ angehörende Ersparniskasse (Olten) und eine der gleichen Gruppe angehörende gemischtwirtschaftliche Aktienbank (Banque de Genève, gegr. 1848).

### Die schweizerischen eigentlichen Sparkassen im Jahre 1918 nach ihrer juristischen Organisationsform <sup>10</sup>.

Juristische Organisationsform	Zahl	Sparhefte in 1000 Fr.	Sparguthaben in 1000 Fr.
Staatsanstalten . . . . .	25	1 027	995 821
Gemeindeanstalten . . . . .	35	52	56 939
Anderer öffentlich-rechtliche Anstalten	4 <sup>11</sup>	25	24 016
Stiftungen . . . . .	3	241	185 106
A.-G. und A.-G.-Kommanditge- schaften <sup>11</sup> . . . . .	161	615	630 318
Genossenschaften . . . . .	119	621	664 737
Vereine . . . . .	3	15	14 437
Privatunternehmungen . . . . .	6	2	2 372
Zusammen	356	2 598	2 573 746

Sparkassen; einschließlich der privatrechtlich organisierten verfügten die öffentlichen Sparkassenunternehmungen der Schweiz im Jahre 1918 über 1,15 Millionen Sparhefte und 1,145 Milliarden Fr. Spareinlagen. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen sind als selbstständige öffentliche Unternehmungen anzusehen. Daneben bestehen noch vier öffentliche Sparkassenunternehmungen in privatrechtlicher Form.

Die Entwicklung der wirtschaftlichen Organisationsform, der sich zum Teil die juristische nachträglich anpaßte, ist aus der besonderen schweizerischen

<sup>10</sup> Die Schweiz. Sparkassen 1918. Schweiz. Stat. Mitteilungen. III. Jahrg. 1921. 5. Heft. S. 50. Diese Zusammenstellung ist mit den Angaben der Bankstatistik der Schweizerischen Nationalbank nicht vergleichbar, da die schweizerische Sparkassenstatistik alle Sparkassen aufnimmt, ohne Rücksicht darauf, ob sie ihrem Gesamtcharakter nach nicht einer anderen Kategorie des Bankgewerbes angehören. Von den 93 in der Bankstatistik der Schweizerischen Nationalbank für 1929 aufgezählten eigentlichen Sparkassen sind nach ihrer juristischen Organisationsform eine Staatsanstalt, 9 Gemeindeanstalten, 5 Stiftungen, Korporationen oder Vereine, 8 Aktiengesellschaften und 70 Genossenschaften. Von der Gruppe mittlere und kleinere Lokalbänken, die die Spar- und Leihkassen umfaßt, sind von 95 Firmen 10 Gemeindeanstalten (alle 10 „Leih- und Sparkassen“), 76 Aktiengesellschaften (oder Kommandit-A.-G.) und 9 Genossenschaften. Dazu kommt noch eine als Gemeindeinstitut organisierte große Sparkasse aus der 67 Firmen zählenden Gruppe der großen Lokalbänken (Ersparniskasse Olten).

<sup>11</sup> Diese sind die „Gemeindebürgeranstalten“: Depozitenkasse der Stadt Bern, Ersparniskasse von Huttwil (beide im Kanton Bern), Ersparniskasse Olten (Kanton Solothurn) und die „öffentlich-rechtliche Korporation“: Sparkassa der Administration des kath. Konfessionsteiles des Kantons St. Gallen.

Entwicklung des Sparkassenwesens zu verstehen. Sobald die anfänglich vorherrschenden wohlfahrts- und sozialpolitischen Motive wegfielen, lag der Weg zum erwerbswirtschaftlichen Sparkassengeschäft für die öffentlichen und privaten Kassen frei. Es setzte sich eine Spaltung durch zwischen Kassen, die überwiegend gemeinnützigen Zielen dienten, wenn sie diese auch auf erwerbswirtschaftlichem Wege zu erreichen suchten, und den Kassen, bei denen die Erwerbsabsicht vorherrschte (Spar- und Leihkassen). Die öffentlichen Sparkassen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie gemeinnützige Ziele beibehalten, aber sie nun als Erwerbsbetriebe zu erreichen suchen. Mit dem Erstarken des Erwerbsbetriebes und der Ausbreitung der neuen liberalen Wirtschaftsverfassung zugehörigen neuen Wirtschaftsgegnung, die das Heil nicht von Wohltätigkeit, sondern von selbständig erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit erwartete, trat der Gesichtspunkt der Wohlfahrtspflege hinter die Forderung der Selbständigkeit und erwerbswirtschaftlichen Führung der öffentlichen Kassen als der Bedingung der Erfüllung ihrer Aufgaben zurück. In der sozial-liberalen Haltung der führenden Schichten und in ihrem Verhältnis zu Staat und Kommune liegt es begründet, daß diese Forderung nicht mit dem Verlangen nach Abgabe der Sparkassengeschäfte an die Privatwirtschaft gleichkam. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen blieben meist bei Staat und Kommune. Spät setzt auch hier eine Spaltung ein im Weg zum Ziel — nicht im Ziel —, indem nun auch in einzelnen Fällen die privatrechtliche Form gewählt wird für bisherige öffentlich-rechtliche Unternehmungen oder gar bisher private Unternehmungen, die den alten Charakter philanthropischer Institute noch nicht ganz abgestreift haben, zur Erfüllung ihrer gewandelten Aufgabe in öffentliche Unternehmungen übergeführt wurden, aber privatrechtlich organisiert blieben<sup>12</sup>. Von den öffentlich-rechtlich organisierten Kassen ist eine (die 1834 gegründete Amtsersparkasse Burgdorf) 1894 aus Gründen der Modernisierung des Betriebes in die Form der Genossenschaft übergeführt worden. Die zweite öffentliche Sparkasse in genossenschaftlicher Form (die 1839 gegründete Amtsersparkasse Frauenbrunnen) wurde dadurch zur öffentlichen Unternehmung, daß die 18 Einwohnergemeinden des Amtsbezirks sich als Rechtsnachfolger der privaten Gründer zu einem Verein zusammenschlossen. Die juristische Form der Genossenschaft wurde im Jahre 1888 gewählt.

Daneben gibt es noch zwei öffentliche Sparkassen in privatrechtlicher Form als Aktiengesellschaften. Die Ersparnisasse des Amtsbezirks Narwangen wurde 1823 von gemeinnützig gesinnten Männern ins Leben gerufen. Den Anstoß zu der 1909 erfolgten Kommunalisierung bildete die Vorlage eines kantonalen Gesetzes, das alle nicht ausgesprochen gemeinnützigen Sparkassen voll steuerpflichtig erklärt. Die Privataktionäre traten darauf ihre Aktien an die Gemeinden des Amtsbezirks ab. In der gleichen Weise wurde die 1829 gegründete Caisse d'Epargne du District de Courtelary 1911 in den Besitz der Gemeinden übergeführt.

<sup>12</sup> Vgl. zum folgenden W. Gerber, Die öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.

**Hypothekenbanken.** Von den insgesamt 18 schweizerischen Hypothekenbanken können fünf als öffentliche Unternehmungen bezeichnet werden. Drei von diesen sind als selbstständige öffentliche Unternehmungen organisiert, zwei als gemischtwirtschaftliche Unternehmungen in der juristischen Form der Aktiengesellschaft. Vom gesamten Nominalkapital der schweizerischen Hypothekenbanken von 184 Mill. Fr. im Jahre 1929 entfallen auf die öffentlichen Unternehmungen 103,5 Mill. Fr. und davon auf die selbstständigen öffentlichen Hypothekenbanken 47,5 Mill. Fr. und auf die beiden gemischtwirtschaftlichen 56 Mill. Fr.

Die zwei selbstständigen öffentlichen Hypothekenbanken sind die auf Grund eines Gesetzes zu Art. 85 der Verfassung des Kantons Bern durch Gesetz vom 12. November 1846 gegründete Hypothekenkasse des Kantons Bern und die im Jahre 1859 gegründete Einzinskasse des Kantons Luzern. Zweck beider Institute war und ist vor allem die Pflege des landwirtschaftlichen Bodenkredits, besonders die Ablösung bestehender drückender landwirtschaftlicher Hypotheken und die Mithilfe bei der Bereinigung von Grundbesitzverhältnissen. Die Gewinne fließen der Staatskasse zu; bei der Luzerner Hypothekenbank verzichtete man auf eine Verzinsung des Dotationskapitals, wodurch sich deutlich zeigt, wie stark die wirtschaftspolitische Zwecksetzung gegenüber dem Erwerbsprinzip das Unternehmen beherrscht.

Die beiden gemischtwirtschaftlichen Hypothekenbanken sind die Caisse Hypothécaire du Canton de Fribourg und der Crédit Foncier Vaudois. Die Caisse Hypothécaire du Canton de Fribourg wurde durch Gesetz vom 5. Dezember 1853 als Aktiengesellschaft gegründet. Bei der Wahl der Organisationsform scheinen Gründe der Kapitalbeschaffung mitbestimmend gewesen zu sein. Der Staat besitzt nur ein Fünftel des Aktienkapitals, hat aber für sich das Recht der Oberaufsicht festgelegt und ist im Verwaltungsrat vertreten. Das Gründungsgesetz bezeichnet die Bank als eine „Anstalt des öffentlichen Nutzens“. Zeitweise genoss sie das Privileg der Steuerfreiheit. Der Crédit Foncier Vaudois (Lausanne) wurde 1859 als Aktiengesellschaft gegründet. Der Staat besitzt 35 % des Aktienkapitals; Staatsgarantie für die gesamten Geschäfte der Bank besteht nicht, dagegen garantiert der Staat eine Mindestdividende von 4 %. Von den 20 Mitgliedern des Verwaltungsrats sind 11 von der Regierung ernannt, der Präsident des Verwaltungsrats muß Mitglied der Regierung sein. Von den selbstständigen öffentlichen Hypothekenbankunternehmungen verdient die Caisse Hypothécaire du Canton de Genève besondere Beachtung, da sie eine eigenartige Mischung zwischen einem Staats- und Gemeindegut darstellt. Diese Bank entstand 1848 aus einer im Jahre 1798 von 15 Genfer Bürgern als Stiftung zur Verwaltung bestimmter Gemeingüter gegründeten Kasse. Die Statuten beruhen auf kantonalem Gesetz. Das Dota-

tionskapital aber ist von einer Anzahl Gemeinden aufgebracht, der Kanton leistet keine Garantie, empfängt aber auch keinen Anteil am Gewinn. Die Verwaltung obliegt einer 18köpfigen „Commission de Direction générale“. Von den Mitgliedern werden 3 durch den Kanton, 7 durch die Stadt Genf und 8 durch die restlichen Gemeinden ernannt. Die Aufteilung dieser 8 Sitze in der „Commission“ auf diese Gemeinden erfolgt nach ihrem Anteil am Dotationskapital, doch darf keine Gemeinde mehr als 5 Sitze haben. Die „Commission“ ernennt aus ihrer Mitte den „Conseil d'administration“, dem die Führung der Geschäfte zusteht; er bestimmt auch über die Gewinnausschüttung und hat jährlich dem Kanton und allen Gemeinden des Kantons Bericht zu erstatten.

Bezeichnend für die Abgrenzung der den Hypothekenbanken zugewiesenen Aufgabe war die teilweise sich vorfindende Vorschrift, für die Hypotheken nicht nur Zinsen, sondern auch (obligatorisch) Amortisation zu verlangen. Der Gedanke, der dieser Bestimmung offensichtlich zugrundeliegt, ist der, daß der Kreditbedarf bei jedem Erbgang sich von neuem einstellt und deshalb die alte Hypothekenschuld bis dahin getilgt sein sollte. Die Hypothekengewährung wurde zum Teil nur auf den Heimatkanton beschränkt oder, wenn Hypothekengeschäfte in der ganzen Schweiz gestattet wurden, die außerhalb des eigenen Kantons zugelassenen anteilsmäßig beschränkt (so in Genf auf ein Viertel der Gesamt-Hypothekengelder).

**Kantonalbanken.** Die Kantonalbanken der Schweiz „sind ihrem ganzen Charakter nach ein spezifisches Produkt der schweizerischen politischen und Wirtschaftsverfassung“<sup>13</sup>. Alle Kantone, außer dem Kanton Genf<sup>14</sup>, haben Kantonalbanken. Von den 24 Instituten sind 22 selbstständige öffentliche Unternehmungen (juristisch Staatsinstitute), zwei (im Kanton Waadt und Kanton Zug) gemischtwirtschaftliche Unternehmungen (Aktiengesellschaften mit staatlicher Mitwirkung). Der Charakter der staatlichen Bank drückt sich aus in der Beschaffung des Grundkapitals, der Behördenorganisation, der Staatsgarantie und darin, daß der Reingewinn dem Fiskus zufällt. Nach dem normalen organisatorischen Ausbau bestehen ein Bankrat, ein Bankausschuß und die Direktion; bei den gemischtwirtschaftlichen organisierten Banken tritt noch die Generalversammlung hinzu.

<sup>13</sup> J. Landmann, Die schweizerische Volkswirtschaft, in: „Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz“. Herausgeg. im Auftrag des schweizer. Bundesrats vom eidgen. Volkswirtschaftsdepartement. 1925. S. 337.

<sup>14</sup> der aber eine gemischtwirtschaftliche Aktienbank mit einem Kapital von 20 Millionen Fr. hat, die zum Teil die Aufgaben einer Kantonalbank erfüllt.

Die Kantonalbanken unterstehen formal entweder dem Parlament oder der Regierung. Die Möglichkeit politischer Beeinflussung der Kantonalbankleitung ist also gegeben, wurde aber bisher nie mißbräuchlich ausgenutzt. Durch Delegation der Kompetenz der obersten Instanz an eine ihr unterstellte Behörde wurde zum Teil der unmittelbare politische Einfluß sehr abgeschwächt. Der Bankrat, der dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft entspricht, wird von dem Parlament oder der Regierung bestellt. Der Bankausschuß ist vom Bankrat oder auch vom Parlament oder von der Regierung ernannt zur Erledigung laufender Geschäfte. Oft ist der kantonale Finanzdirektor als Präsident im Bankrat.

Das Dotationskapital der Kantonalbanken ist normalerweise vom Staate aufgebracht. Alle Kantonalbanken sind verpflichtet, den Gewinn an den Staat abzuführen<sup>15</sup>. Die Kreditgewährung an die Kantone ist nie mißbraucht worden; meistens handelte es sich bei Krediten an den Staat um Übergangskredite.

Eine Anzahl Kantonalbanken waren als gemischtwirtschaftliche Unternehmungen entstanden; der liberale Einfluß nach 1848 machte sich dahin geltend, daß viele Kantone die in den Kantonverfassungen (um 1848) dem Staat auferlegte Pflicht der Kreditpflege gemeinsam mit dem Privatkapital zu erfüllen strebten. Doch blieb von diesen älteren gemischtwirtschaftlichen Banken nur eine erhalten, die Banque Cantonale Vaudoise, zu der 1909 als zweite gemischtwirtschaftliche Bank die Zuger Kantonalbank hinzukam.

Die gemischtwirtschaftliche Kantonalbank des Kantons Zug entstand, indem der Kanton sich 1891 an einer privaten Bank beteiligte; die Form der Aktiengesellschaft wurde beibehalten. Eine Neuordnung anläßlich einer Kapitalserhöhung im Jahre 1909 verstärkte den Staats einfluß. Für die Verpflichtungen der Zuger Kantonalbank haftet der Staat, für die Kantonalbank des Kantons Waadt besteht eine Staatsgarantie dagegen nicht. Der Kanton Zug erhält als Gegenleistung für die Garantie am Gewinn einen größeren Anteil, als ihm auf Grund seines Aktienbesitzes zustünde. Vom Bankrat der Kantonalbank des Kantons Waadt wird die Hälfte der Mitglieder von der Regierung gewählt, Bankpräsident ist ein Vertreter der Regierung. Im Bankrat der Kantonalbank von Zug ist der Kanton in der Minorität. Jedoch müssen Vorschriften über den Geschäftsbetrieb, die Organisation und die Gewinnverteilung vom kantonalen Parlament genehmigt werden. Bei der 1930/31 durchzuführenden Sanierung der Banque Cantonale Neuchâtelaise tauchten Pläne auf, diese Bank in eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung umzuwandeln, um einen höheren Gewinn erzielen zu können.

über die volkswirtschaftliche Aufgabe und Bedeutung der Kantonalbanken

<sup>15</sup> Die Basler Kantonalbank durch Gesetz v. 8. Juli 1920 erstmalig 1921. Nach dem Gesetz v. 4. Dezember 1930 fällt der Staatskasse zukünftig die Hälfte des Reingewinnes zu. Dieser Betrag soll für die Altersfürsorge und die einzuführende kantonale Altersversicherung verwandt werden.

gibt folgender Vergleich einen Überblick<sup>16</sup>. Von insgesamt etwa 3,1 Milliarden Fr. Nominalkapital aller schweizerischen Banken entfallen auf die Kantonalbanken etwa 500 Millionen, auf die Großbanken etwa 900 Millionen, auf die Finanzgesellschaften knapp 1,2 Milliarden. Während die Großbanken im Kontokorrent-, Scheck-, Giro- und Wechselgeschäft durchaus führend sind, stehen die Kantonalbanken unbestritten an erster Stelle im Obligationen-, Sparkassen- und Hypothekengeschäft. Von einer Gesamtbilanzsumme aller schweizerischen Banken von 22,8 Milliarden Fr. für 1929 entfallen auf die Kantonalbanken 5,8 Milliarden, die Großbanken 8,2 Milliarden Fr.

**Nationalbank.** Die Schweizerische Nationalbank ist als gemischtwirtschaftliche Bank anzusprechen. Neben dem älteren staatlich kantonalen Bankwesen war eine starke bundesstaatliche Zentralbank kaum möglich, die privaten Großbanken konnten kaum neben den kantonalen Staatsbanken noch eine starke zentrale Staatsbank wollen. Infolgedessen kam eine Bank zustande, deren Kompetenzen stark eingeschränkt wurden, und die gerade ihre notwendigen Aufgaben gut sollte erfüllen können.

Die Grundzüge der Organisation der Schweizerischen Nationalbank sind nach dem Bankgesetz vom 6. Oktober 1905<sup>17</sup> folgende:

Durch Sonderrecht, das dem allgemeinen Obligationsrecht nur Raum läßt, wo das Sonderrecht nichts bestimmt, wurde eine mit dem Recht der juristischen Person ausgestattete und vermögensrechtlich vom Fiskus getrennte Bank in der juristischen Form einer Aktiengesellschaft geschaffen. Das Grundkapital von 50 Millionen Fr. ist in Namensaktien zu 500 Fr. aufgeteilt; davon entfallen zwei Fünftel auf die Kantone im Verhältnis der Wohnbevölkerung, ein Fünftel auf die ehemaligen Notenbanken, zwei Fünftel auf das Privatkapital. Nur schweizerische Bürger oder in der Schweiz ansässige Firmen dürfen Aktien erwerben. Vom Gewinn fließen 10 %, die aber nicht mehr als 2 % des eingezahlten Aktienkapitals ausmachen dürfen, dem Reservefonds zu, die Vorzugsdividende ist auf maximal 5 % festgesetzt; zu ihr kann noch eine Superdividende von höchstens 1 % treten. Nach weiterem Abzug einer Entschädigungssumme, die an die Kantone für den Verlust des Notenausgaberechts zu zahlen ist, fließt der Rest zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund.

Dem Bundesrat steht die Wahl des größeren Teils der Bankbehörden zu, die Genehmigung des Reglements, Geschäftsberichte und Jahresrechnungen. Der Bundesrat berichtet an die Bundesversammlung. Über die

<sup>16</sup> Nach: Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1929. Mitteil. des Stat. Büros der Schweizer Nationalbank. Heft 12. 1930.

<sup>17</sup> Unter Berücksichtigung der neuen Fassung des Gesetzes vom 7. April 1921, abgeändert durch Gesetz vom 27. September 1923.

Notenausgabe steht dem Bund ein Kontrollrecht zu, das seit dem 1. Juli 1927 von einer Unterbehörde des eidgenössischen Finanzdepartements, der eidgenössischen Finanzkontrolle, ausgeübt wird.

Der Geschäfts- und Aufgabekreis ist auf die im Gesetz genannten Gebiete beschränkt, auf die Regulierung des Geldumlaufs, die Notenausgabe, auf das Giro- und Diskontgeschäft.

Die innere Organisation baut sich auf aus der Generalversammlung, dem Bankrat, dem Bankauschuß, den Lokalkomitees der Revisionskommission, dem Direktorium und den Lokaldirektorien. Die Rechte der Generalversammlung sind sehr beschränkt. Sie wählt einen Teil der Bankrats- und der Revisionskommissionsmitglieder, bestimmt über Neuerwerb von Banken, macht Anträge auf Abänderung des Bankgesetzes an die Bundesversammlung. Der Bankrat, dem die allgemeine Aufsicht über die Geschäfte zukommt, besteht aus 40 Mitgliedern; von ihnen werden 15 von der Generalversammlung, 25 vom Bundesrat, der auch den Präsidenten und Vizepräsidenten bestimmt, gewählt. Die eigentliche Verwaltungsbehörde, das dreiköpfige Direktorium wird vom Bundesrat auf 6 Jahre ernannt. Es ist in 3 Departements geteilt: das Diskont- und Giro- und das Kontrolldepartement befinden sich in Zürich, das Banknotendepartement in Bern. Auch die Lokaldirektoren werden vom Bundesrat ernannt. Bankauschuß, Lokalkomitee und Revisionskommission sind Kontrollorgane.

### C. Versicherungswirtschaft.

Die öffentlichen Versicherungen der Schweiz (abgesehen von den Sozialversicherungen) stellen einen Grenzfall der öffentlichen Unternehmung dar. Die volkswirtschaftspolitische Zwecksetzung beherrscht diese Institute durchaus, so daß die Erwirtschaftung eines Reinertrages eine nebenfächliche Erscheinung ist. Oft ist die Verwendung der Erträge wieder für Zwecke, die unmittelbar mit dem Ziel der Unternehmung zusammenhängen, gebunden (so z. B. gelegentlich bei den Brandversicherungen für das Löschwesen und die Baupolizei). Obwohl diese Unternehmungen einen eigenen Verwaltungskörper haben und innerhalb ganz enger Grenzen eine gewisse Selbständigkeit besitzen, kann ihnen der Charakter von selbstständigen öffentlichen Unternehmungen nicht zugesprochen werden; sie haben als reine Verwaltungsunternehmungen zu gelten. Wichtigste Teile der Verwaltung (z. B. manchmal das Rechnungswesen) sind zum Teil anderen öffentlichen Verwaltungsstellen übertragen, die Tätigkeit der Unternehmungsorganisation ist mehr eine Verwaltungs- als eine ausgesprochene Unternehmertätigkeit. Eine gewisse unternehmungsweise Führung der Geschäfte ist aber bedingt durch die (nur in einigen Fällen ganz ausgeschlossene) Konkurrenz mit privaten Unternehmungen.

Zu erwähnen sind zunächst die 18 kantonalen Brandversicherungen (in 14 Kantonen und in 4 Halbkantonen). Von diesen Unternehmungen entstanden 14 vor 1820! Sie verfügten im Jahre 1928 über einen Versicherungsbestand von 23,7 Milliarden Fr. Zum Teil haben sie für die dem Versicherungszwang unterliegenden Gebäude ein Versicherungsmonopol. In einigen Fällen beruht die Versicherung „auf Gegenseitigkeit“; die Versicherten sind bei einigen Versicherungen selbst in der Verwaltung (z. B. im Aufsichtsrat) vertreten.

Ähnliches gilt von den staatlichen Mobiliarversicherungen der Kantone Glarus und Waadt, den staatlichen Elementarschadenversicherungen der Kantone Waadt, Bern, Appenzell, Obwalden und Glarus, der staatlichen Lebensversicherung im Kanton Neuenburg, der staatlichen Altersversicherungen in den Kantonen Waadt und Appenzell, der staatlichen Alters- und Invalidenversicherung im Kanton Glarus und der staatlichen Kinderversicherung im Kanton Waadt. Auch sie sind als reine Verwaltungsunternehmungen anzusehen.

### **D. Verkehrswirtschaft.**

Obwohl die schweizerische Post und das Telephon- und Telegraphenwesen juristisch als unselbständige öffentliche Anstalten organisiert sind, nur Zweige der allgemeinen öffentlichen Verwaltung darstellen, sind sie wirtschaftlich als selbstständige öffentliche Unternehmungen anzusehen. Einige Grundzüge der Verwaltung und Geschäftsführung sprechen allerdings dafür, sie — entsprechend ihrer juristischen Organisation — als reine Verwaltungsunternehmungen zu kennzeichnen. Solche sind: die unmittelbare Unterstellung dieser Unternehmungen unter die Regierung (unter das Post- und Eisenbahndepartement), die Stellung der bei diesen Unternehmungen Beschäftigten als Bundesbeamte, die geringe Aussonderung des Betriebsvermögens aus dem allgemeinen Bundesvermögen, vor allem aber das Zurücktreten der Erwerbsinteressen hinter den Dienst am Verkehr. Lange Zeit erfolgte die Geschäftsführung überwiegend nach dem Gebührenprinzip, demzufolge die an den Bund abzuführenden Reinerträge nicht sehr hoch sein sollten, sondern größere Gewinne Verkehrserleichterungen und -verbilligungen zu dienen bestimmt waren. Daß aber die schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenverwaltungen immer stärker als selbständige Unternehmungen mit einem wirtschaftlichen Eigencharakter, der sie von der allgemeinen Verwaltung (Hoheitsverwaltung) trennt, angesehen werden, zeigt sich nicht nur darin, daß sie dem Bund doch dauernd kleine Reinerträge erwirtschaften und erwirtschaften sollen — was ja auch reine Verwaltungs-

unternehmungen könnten —, sondern darin, daß der Bund diesen Verwaltungen das Betriebskapital (zu dem auch Postcheckgelder herangezogen werden) zu einem Zins von 5,5% vorstiebt und seit dem 1. Januar 1926 auch die Verwaltung der Dienstgebäude, die bis dahin von besonderen eidgenössischen Beamten besorgt wurde, an diese Verwaltungen abgetreten hat, sie danach als wirtschaftliche Eigengebilde ansieht und aus dem staatlichen Verwaltungskörper bis zu einem gewissen Grade aussondert. Neben der eigenen Rechnungsführung haben diese Verwaltungen nun auch eine eigene Vermögensverwaltung. Obwohl diesen Verwaltungen die eigene Rechtspersönlichkeit (nicht aber Prozeßfähigkeit) abgeht und sie in Geschäfts- und Rechnungsführung der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, sind sie als verselbständigte öffentliche Unternehmungen zu kennzeichnen. Aus der Größe des Betriebs und seinem wirtschaftlichen Zweck ergibt sich schon die Notwendigkeit einer weitgehenden Verselbständigung.

Die Zentralverwaltung der Post ist der Oberpostdirektion übertragen, an deren Spitze steht der Oberpostdirektor mit dem Oberpostinspektor als Stellvertreter. Das Postgebiet ist in 11 Kreise eingeteilt (Genf, Lausanne, Bern, Neuenburg, Basel, Aargau, Luzern, Zürich, St. Gallen, Thurgau und Sion). Die Telephon- und Telegraphenverwaltung ist der Post- und Eisenbahnverwaltung nebengeordnet und untersteht mit diesen zusammen dem Post- und Eisenbahndepartement. Die Leitung liegt beim Obertelegraphendirektor. Für die Verwaltung ist die Schweiz in 6 Kreise eingeteilt (Lausanne, Bern, Olten, Zürich, St. Gallen und Thurgau), die je von einem Kreisdirektor geleitet werden.

Die Anlagewerte dieser Verwaltungen betragen etwa 460 Millionen Fr. und die in ihnen beschäftigten Personen belaufen sich auf 21 000; diese Betriebe stellen nach den Bundesbahnen die wichtigsten Unternehmungen des Bundes dar.

**Eisenbahnen.** Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sind entgegen der juristischen Feststellung<sup>18</sup> wirtschaftlich als verselbständigte öffentliche Unternehmung anzusehen.

Das Rückaufgeßesetz vom Jahre 1897 war gleichzeitig das Organisationsgesetz für die Schweizerischen Bundesbahnen. Die Organisation wurde vereinfacht und erneut gesetzlich geregelt durch das Gesetz vom 1. Januar 1923, das am 1. Januar 1924 in Kraft trat.

<sup>18</sup> F. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923. S. 487. Danach sind die SBB „keine selbständige, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Anstalt“.

Schon nach dem Gesetz von 1897 sind die Bundesbahnen als selbstständige öffentliche Unternehmungen anzusehen. Es bestimmt (in Artikel 8): „Das Rechnungswesen der Bundesbahnen ist vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu halten und so zu gestalten, daß ihre Finanzlage jederzeit mit Sicherheit festgestellt werden kann“. Nach Artikel 12 bildet „die Verwaltung der Bundesbahnen eine besondere Abteilung der Bundesverwaltung“, nach Artikel 17 umfaßt der Geschäftskreis des Verwaltungsrates der SBB. die Entscheidung über die wesentlichen Fragen des laufenden und sich normal vergrößernden Betriebes, nach Artikel 25 obliegt der Generaldirektion die gesamte Geschäftsführung, soweit nicht einzelne Fragen der Entscheidung des Verwaltungsrates oder des Bundes (Bundesversammlung oder Bundesrat) vorbehalten sind. Die Kompetenzen des Verwaltungsrates sind aber nur negativ umschrieben. Das Gesetz von 1923 will offensichtlich die wirtschaftliche Selbständigkeit der SBB. erneut betonen und verstärken. Es bestimmt in Artikel 1: „Geschäftsführung und Betrieb sind Sache einer innerhalb der Schranken der Bundesgesetzgebung autonomen eidgenössischen Verwaltung. Zur Sicherung eines einfachen und raschen Geschäftsganges ist den einzelnen Dienststellen möglichst weitgehende Selbständigkeit einzuräumen und die Kontrolle auf das für die Ordnung und Wirtschaftlichkeit notwendige Maß zu beschränken.“ Obwohl diese Soll-Vorschrift für die rechtliche Organisation nicht von Belang ist, ist ihr wirtschaftlicher Sinn eindeutig. Doch zeigt sich auch juristisch in der Verteilung der Kompetenzen gegenüber dem alten Gesetz die verstärkte Selbständigkeit: die Kompetenzen der Organe der Unternehmung wurden vermehrt, die des Bundes beschränkt. So ist der Bundesversammlung die Entscheidung über den Neubau von Linien, die Übernahme bestehender Linien und die Genehmigung von Betriebsverträgen mit privaten Bahnen genommen und dem Bundesrat übertragen worden, dem auch die Genehmigung von Bauten zusteht, aber nur, soweit sie mehr als 3 Mill. Fr. kosten sollen. Es ist insbesondere die Stellung des Verwaltungsrates verstärkt worden.

Von besonderer Bedeutung ist, daß das Gesetz von 1923 neben der verstärkten Selbständigkeit der Unternehmung gegenüber dem Staat auch eine einschneidende Verringerung der durch das Gesetz von 1897 zugelassenen privaten Einflußnahme und eine Stärkung der Einheit der Unternehmung gegenüber föderalistischen Einwirkungen brachte. Nach dem Gesetz von 1897 bestand der Verwaltungsrat der SBB. aus

55 Mitgliedern, von denen 25 vom Bundesrat, 25 durch die Kantone und 5 von den Kreiseisenbahnräten zu wählen waren. Der Bundesrat hatte bei der ihm zufallenden Wahl darauf zu „achten, daß Landwirtschaft, Handel und Gewerbe eine angemessene Vertretung erhalten“. (Artikel 16.) Von den 15 bis 20 Mitgliedern der Kreiseisenbahnräte wählte der Bundesrat 4. Nach dem Gesetz von 1923 wählt der Bundesrat den gesamten Verwaltungsrat, eine Vorschrift, daß in ihm die Privatwirtschaft vertreten sein muß, findet sich nicht mehr. Lediglich aus jedem Kreiseisenbahnrat soll mindestens je ein Mitglied im Verwaltungsrat sein. Die Verpflichtung, der Privatwirtschaft eine Vertretung zu gewähren, besteht nach dem neuen Gesetz nur für die vom Bundesrat vorzunehmende Wahl von je 6 Mitgliedern der 20- bis 25köpfigen Kreiseisenbahnräte (Artikel 23). Doch wurden diesen die unmittelbaren Verwaltungsbefugnisse, die sie im Gesetz von 1897 neben dem Recht der Beratung und Begutachtung hatten (Genehmigung des Jahresvoranschlages und der Jahresrechnung des Kreises, Entscheidung über außerordentliche Kredite über 10000 Fr., Genehmigung der vierteljährlichen Berichte über den Gang der Geschäfte) im Gesetz von 1923 genommen. Der Einfluß der Privatwirtschaft auf die zentrale Verwaltung ist also nahezu ausgeschaltet. Das neue Gesetz gab also den SBB. nicht nur eine erweiterte Selbständigkeit gegenüber dem Bund, sondern auch gegenüber der kantonalen und privatwirtschaftlichen Beeinflussung.

Die Grundzüge der Geschäftsführung und Verwaltung sind — soweit nicht schon erwähnt — folgende:

Jahresrechnung und Budget bilden nicht einen Bestandteil des Budgets des Bundes. Sie werden von den zuständigen politischen Stellen gesondert behandelt. Die Bahnen sind nach privatrechtlichen, kaufmännischen Grundsätzen zu leiten. Der Reingewinn fließt nicht dem Bund zu, sondern verbleibt dem Unternehmen. Die Reingewinnverwendung ist gebunden. Was nach den Abzügen für Verzinsung und Amortisation und für den Reservefonds übrig bleibt, ist für Verkehrserleichterungen zu verwenden.

Die gesonderte Eigentumsverwaltung der Bundesbahnen ist ohne juristische Bedeutung: der Bund haftet direkt und uneingeschränkt für alle Verpflichtungen der Bundesbahnen. Sie sind von jeder Besteuerung des Betriebsvermögens (auch durch Kantone und Gemeinden) frei und auch dem öffentlichen Recht der Kantone entzogen.

Die Bundesversammlung hat die Grundsätze der Tarifbildung und der Besoldung zu bestimmen, über den Jahresvoranschlag zu entscheiden und zu Anleihen zu ermächtigen. Der Bund hat die Oberaufsicht, er kann Weisungen erteilen, vertritt die Bundesbahnen in der Bundesversammlung. Er

wählt den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Mitglieder des 15-köpfigen Verwaltungsrates, den Präsidenten der Generaldirektion, die Generaldirektoren und Kreisdirektoren und je 6 Mitglieder der Kreiseisenbahnräte; er entscheidet auch über Anleihen. Die Organe der Verwaltung sind: der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung, die Kreiseisenbahnräte. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und 13 Mitgliedern, seine Amtsdauer beträgt 3 Jahre. Er hat vor allem die Aufsicht über die gesamte Unternehmung, die Begutachtung aller von der Bundesversammlung oder vom Bundesrat zu handelnden Geschäfte, die Aufstellung der Voranschläge, Prüfung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts, die Regelung der gesamten internen Verwaltungsorganisation, soweit sie nicht durch Gesetz bereits geregelt ist, die Verteilung der Befugnisse, die Beschlußfassung über größere Bauprojekte, die Genehmigung wichtiger Verträge, die Aufstellung der Wahlvorschläge für die Direktoren u. a. Die Geschäftsleitung besteht aus der Generaldirektion (in Bern) und aus 3 (vor 1923 5) Kreisdirektionen (in Lausanne, Luzern und Zürich). Bei der Generaldirektion, bestehend aus Präsidenten und 2 Generaldirektoren, gewählt auf 6 Jahre, liegt die oberste Leitung und Geschäftsführung. Der Präsident vertritt die SBV. nach außen. Sie wählt — mit Ausnahme der Abteilungsvorstände der Generaldirektion, die der Verwaltungsrat bestimmt — ihr Personal. An der Spitze der Kreisdirektionen steht je ein auf 6 Jahre gewählter Kreisdirektor, der die Generaldirektion in seinem Kreis vertritt und ihr unterstellt ist. Die Abteilungsvorstände der Kreisdirektionen werden nach Fühlungnahme mit dem Kreisdirektor von der Generaldirektion gewählt. Die Bestellung des gesamten übrigen Personals erfolgt durch die Kreisdirektionen. Die Kreisdirektionen sind also der Teil der Geschäftsleitung, der mit der Wirtschaft nahe in Berührung kommt. Zur Erleichterung der Fühlungnahme bestehen die 3 Kreiseisenbahnräte, von deren 20—25 Mitgliedern 6 vom Bundesrat und der Rat von den Kantonen gewählt wird. Ihre Befugnisse beschränken sich auf Beratung und Begutachtung.

Bei einem Gesamtanlagewert von 2589,2 Millionen Fr. betrugen im Jahre 1929 die gesamten Betriebseinnahmen 431,4 Millionen Fr., der Betriebsüberschuß 150,1 und der Reingewinn 15 Millionen Fr. Der Personalbestand betrug im Jahre 1929 45 846 Personen.

Die neben den schweizerischen Bundesbahnen bestehenden öffentlichen Bahnunternehmungen sind gemischtwirtschaftliche Unternehmungen, zu einem geringen Teil öffentliche Unternehmungen in privatrechtlicher Form. Die bedeutendsten unter ihnen sind die Berner Alpenbahn-Gesellschaft (Rötschbergbahn), die Rhätische Bahn (Graubünden) und die Bodensee-Toggenburgbahn. Daneben sind noch einige kleinere staatliche oder gemischtwirtschaftliche Bahnen vorhanden. Von diesen sind vor allem die Bernischen Dekretsbahnen zu nennen, so ge-

nannt, weil ihre Entstehung als öffentliche Unternehmungen auf einem Dekret des Großen Rates des Kantons Bern beruht, laut welchem sich der Kanton an allen Bahnunternehmungen des Kantonsgebietes durch Aktienübernahme oder Darlehen beteiligen soll. Es handelte sich bei diesen Betrieben meist um weniger rentable Linien, deren Bau oder Ausbau aus volkswirtschaftlichen Erwägungen wünschenswert schien.

An der A.-G. Berner Alpenbahngesellschaft Bern—Lötschberg—Simplon mit Sitz in Bern sind Bund und Kanton Bern mit der Aktienmehrheit beteiligt, ein bedeutender Teil der Aktien befindet sich in französischen Händen. Statutengemäß hat die Gesellschaft eine Dauer von 80 Jahren, gerechnet vom Jahre 1891. Die Organe der Gesellschaft sind Generalversammlung, Verwaltungsrat und Direktionskomitee und die Kontrollstelle. Die Beherrschung der Gesellschaft durch den Bund und den Kanton ist in den Statuten gesichert durch die Vorschrift, daß kein Aktionär mehr als 5000 Stimmen auf sich vereinigen und auf keinen Fall über mehr als ein Fünftel der auf der Generalversammlung vertretenen Stimmen verfügen darf, und daß diese Bestimmung für den Bund und den Kanton nicht gilt. Auch sind nur die Namensaktien (der Aktionär konnte nach Wahl Namens- oder Inhaberaaktien verlangen) stimmberechtigt. Von der Bern-Neuenburgbahn besitzt der Kanton 78,13 % der Prioritätsaktien, die Stadt Neuenburg und die Kantonalbank den Rest; und vom Stammkapital besitzen die Kantone Bern, Neuenburg, Fribourg etwa 73 %, die Anliegergemeinden etwa 24 %. Das Anlagekapital der Emmentalbahn ist zu 30 % in den Händen des Kantons Bern, zu 23 % in denen der Bundesbahnen, der Rest gehört den anliegenden Gemeinden. Die Lötschbergbahn fällt unter das Stimmrechtsgesetz von 1898, der Bund, die Kantone Bern und Valais senden je 4 Vertreter in den Verwaltungsrat. Weiter hat sich der Kanton Bern durch Gesetz vom 21. März 1920 gewisse Aufsichtsrechte zugesprochen als Gegenleistung für Subventionen. In den Verwaltungsrat der Bern-Neuenburgbahn sendet der Kanton Bern 5, der Kanton Neuenburg 3, der Kanton Fribourg einen und die anliegenden Gemeinden 8 Vertreter; in den Verwaltungsrat der Emmentalbahn der Kanton Bern 4, die Bundesbahnen 3 Mitglieder, in beiden Fällen auf Grund der Statuten. Bei der Bern-Neuenburgbahn sind die Vertreter der öffentlichen Körperschaften in der Generalversammlung den statuarischen Stimmrechtsbeschränkungen nicht unterworfen.

Das Kapital der bedeutendsten Bahn in Graubünden, der Rhätischen Bahn, ist fast ausschließlich in der Hand der Bundesbahnen, des Kantons und der Gemeinden. Knapp die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Bundesrat, dem Kanton und den Gemeinden delegiert, der Rest von der Generalversammlung unter Berücksichtigung der Vorschläge des Kantons und der Gemeinden gewählt. Die Vertreter der Behörden unterliegen in der Generalversammlung nicht den statuarischen Stimmrechtsbeschränkungen. Fast an allen übrigen Bahngesellschaften Graub-

bündens ist der Kanton beteiligt. Am Kapital der Bodensee-Toggenburgbahn hat der Kanton St. Gallen nur einen Minderheitsanteil. Nachdem er aber 1902 für die Bahn eine Zinsgarantie übernahm, wurde ihm die Mehrheit im Verwaltungsrat eingeräumt. Außerdem bedarf eine neue Aktienausgabe oder Anleiheaufnahme der Genehmigung des Kantons. An der Mittel-Thurgaubahn ist St. Gallen mit dem Kanton Thurgau zusammen beteiligt; jeder der beiden Kantone sendet einen Vertreter in den 5—8köpfigen Verwaltungsrat.

Die privatrechtliche Form der kantonalen Bahnen erklärt sich aus der nicht vollkommen durchgeführten Übernahme ehemaliger rein privater Unternehmungen, oder aus dem Willen, die private Initiative durch staatliche Beteiligungen zu unterstützen (so im Kanton Bern), vor allem aber auch, weil sich nur so die Möglichkeit bot, daß zum Teil Kantone und Gemeinden sich nebeneinander an den gleichen Bahnunternehmungen beteiligten.

Neben den schweizerischen Bundesbahnen treten die kantonalen Bahnen an Bedeutung sehr zurück, mit ihnen zusammen umfassen sie das ganze schweizerische Fernverkehrsnetz.

**Straßenbahnen.** Die ersten schweizerischen Straßenbahnen wurden von privaten Gesellschaften nach Erlangung einer Konzession (nach 1872 seitens des Bundes, dem durch das Eisenbahngesetz von 1872 das Konzessionsrecht für alle Bahnen zustand) errichtet. Die erste Straßenbahn wurde als Pferdebahn 1862 zwischen Genf und Carouge eröffnet, 1876 kam die Pferdebahn von Biel hinzu, 1882 die Pferdebahn in Zürich, 1888 wurde die erste elektrische Straßenbahn zwischen Vevey und Montreux dem Betrieb übergeben. Die Straßenbahn in Bern wurde 1890 eröffnet.

Zum Teil auf Grund vertraglicher Rückkaufsrechte wurde eine Reihe der wichtigsten Staatsbahnen von den Kommunen erworben. So die Straßenbahn in Zürich im Jahre 1894 (Übergang 1897), die Straßenbahn in Bern 1901.

Von den bestehenden 35 Straßenbahnen der Schweiz sind 10, darunter fast alle bedeutenden, Kommunalbetriebe und nach ihrer wirtschaftlichen Unternehmungsform selbstständige öffentliche Unternehmungen. Es sind die kantonalen Straßenbahnen des Stadt-Kantons Basel, die städtischen Straßenbahnen Bern, Biel, Lugano, Luzern, St. Gallen, St. Moritz, Schaffhausen, Winterthur und Zürich. Von dem gesamten Anlagekapital der gesamten schweizerischen Straßenbahn von 106 Mill. Fr. fallen auf sie 65 Millionen, von der gesamten Baulänge der Linien von 504 km 173 km<sup>19</sup>. Auf die privatrechtlich organisierten

<sup>19</sup> Ziffern für 1928.

Straßenbahnen entfallen somit vom Anlagekapital aller Straßenbahnen 41 Mill. Fr. und von der Gesamtbaulänge 331 km.

Diese privatrechtlich organisierten Straßenbahnunternehmungen sind zum Teil ihrem wirtschaftlichen Unternehmungscharakter nach noch als private Unternehmungen anzusehen, zum Teil aber auch gemischtwirtschaftliche Unternehmungen (wie die Birseckbahn-Gesellschaft A.-G.). Doch dürften die privaten Unternehmungen zum großen Teil nach und nach öffentliche Unternehmungen werden, da vielfach die öffentlichen Körperschaften sich bei der Konzessionserteilung ein Rückkaufsrecht gesichert haben.

Als Beispiel einer Straßenbahn als selbstständige öffentliche Straßenbahnunternehmung seien die kantonalen Basler Straßenbahnen erwähnt, als Beispiel einer gemischtwirtschaftlichen die Straßenbahn in Genf.

Das Organisationsgesetz der kantonalen Basler Straßenbahnen bestimmt: „Die auf Rechnung des Kantons erstellten Straßenbahnen werden als selbständige, von der übrigen Staatsunternehmung getrennte, dem Kanton gehörende Unternehmung unter dem Namen ‚Basler Straßenbahnen‘ auf Grund der vom Bund erteilten Konzession betrieben.“<sup>20</sup> Die Leitung der Straßenbahnen liegt beim Vorsteher des Straßenbahnwesens, dem als eine Art Verwaltungsrat eine vom Regierungsrat gewählte Straßenbahnkommission beigegeben ist. Der Reinertrag auf das Anlagekapital berechnet betrug 1928 7,26 %, die Kapitalverzinsung 5,5 %.

Die Genfer Straßenbahnen sind seit Jahrzehnten infolge ihres zu ausgedehnten Netzes in Schwierigkeiten. Schon 1891 erfolgte eine Sanierung, bei der die Stadt Genf die Zinsgarantie für die Sanierungsanleihe übernahm, dafür ein Mitspracherecht bei den Tarverhandlungen, ein Recht auf Einsicht in Betriebs- und Erfolgsrechnung erhielt. Nach dem Statut von 1903 sendet der Bund 2 Vertreter in den Verwaltungsrat, der Kanton und die Stadt Genf 2 und die Aktionäre 8. Die letzte Sanierung erfolgte im Jahre 1926. Eine ausgesprochene Abneigung gegen öffentliche Unternehmungen hat in Genf die naheliegende Kommunalisierung verhindert.

Die kommunalisierten Straßenbahnen beziehen alle mit Ausnahme der Straßenbahn in St. Gallen und in St. Moritz den Strom von den Elektrizitätswerken der Gemeinden.

## E. Leitungswirtschaft.

Kommunale Leitungswirtschaft. Die kommunalen Unternehmungen der Leitungswirtschaft (Gas-, Wasser-, Stromversorgung) in der Schweiz, die nach ihrer wirtschaftlichen Organisationsform als selbstständige öffentliche Unternehmungen anzusehen sind, sind größtenteils in den Gemeinden organisatorisch zusammengefaßt, entweder alle drei Gattungen (wie z. B. in Lausanne und Genf in den „Services industriels“ und in Zürich), oder das Wasser mit dem Gaswerk

<sup>20</sup> § 1 des Organisationsgesetzes vom 2. April 1925.

(wie in Basel), oder das Wasser- mit dem Stromwerk (wie in Bern). Von einer Gewinnerzielung wird bei den Wasserwerken meist abgesehen. Die Verzinsung des Dotationskapitals beträgt zwischen 4 und 6%.

Dagegen sollen die Gas- und Stromwerke über die Verzinsung des Anlagekapitals hinaus einen Gewinn abwerfen. Die Verzinsung des Anlagekapitals beträgt ebenfalls zwischen 4 und 6%. Das zu verzinsende Schuldkapital ist so gut wie ausschließlich von den Gemeinden bereitgestellt. Die Verzinsung beträgt auch bei den Elektrizitätswerken zwischen 4 und 6%.

Für die Organisation der kommunalen Leitungswirtschaft seien die kommunalen Leitungswirtschaften der Städte Zürich und Basel erwähnt.

Die von einem privaten Unternehmen nach der Konzessionserteilung für Bau und Betrieb im Jahre 1855 errichtete Gasfabrik in Zürich wurde einer 1856 gegründeten Aktiengesellschaft zum Betrieb übergeben. Nach Ablauf der 30jährigen Konzession wurde das Gaswerk 1886 von der Stadt übernommen. Als eine Art Verwaltungsrat wurde eine 7köpfige Gaskommission gebildet, die Leitung der Werke hatte der Direktor des Gaswerks, der an den Kommissionssitzungen mit beratender Stimme teilnahm. Die im Jahre 1868 erstellte Züricher Wasserversorgung wurde nach ausdrücklichem Beschluß der Gemeindeversammlung von 1873 als selbständige Unternehmung geführt. Von einer Konzessionserteilung für die Erstellung und den Betrieb eines Elektrizitätswerkes wurde infolge der schlechten Erfahrungen mit der Gaskonzession trotz vieler vorliegender Gesuche immer wieder abgesehen; 1882 kam der Stadtrat zum Beschluß, vor Ablauf der Gaskonzession keine Konzession für das Elektrizitätswerk zu erteilen; 1888 beschloß er, daß die Stadt selbst den Bau und Betrieb des Elektrizitätswerkes übernehmen solle. Ausschlaggebend waren die Gesichtspunkte einer einheitlichen Gestaltung und Verwaltung aller Leitungsnetze (Gaswerke, Strom), einer systematischen Regelung der Straßenbeleuchtung, vor allem aber auch die Absicht, der Stadt neue Gewinnquellen zu erschließen. Die Gemeinde genehmigte diesen Plan im Jahre 1890. Im Jahre 1891 wurden die drei Werke organisatorisch zusammengefaßt zu den „Licht- und Wasserwerken“ und dem Stadttechniker unterstellt. Die Gaskommission wurde in eine Kommission der Licht- und Wasserwerke umgestaltet.

In Basel wurde infolge der besonderen Entwicklung des Elektrizitätswerkes, das im Gegensatz zum Wasser- und Gaswerk starke vertragliche und auch organisatorische Bindungen über den Bereich des Stadt-Kantons hinaus eingehen mußte, die Einheit der drei Werke wieder aufgelöst. Durch die Neufassung des Organisationsgesetzes der kommunalen Leitungsnetze von 1908 wurde das Elektrizitätswerk von den beiden anderen Werken gelöst und ihm gleichzeitig der Bau und Betrieb des kantonalen Kraftwerkes zugewiesen. Das Gas- und Wasserwerk und das Elektrizitätswerk der Stadt Basel „werden als selbständige, von der übrigen Staatsverwaltung

getrennte Unternehmungen“ mit eigener Verwaltung betrieben. Die Oberleitung hat das Sanitätsdepartement, dem eine Gas- und Wasser- und eine Elektrizitätskommission beigegeben ist. Jede der beiden Unternehmungen wird von einem Direktor geleitet. „Das Gaswerk und das Elektrizitätswerk sind als industrielle Unternehmungen so zu betreiben, daß sie dem Gemeinwesen einen angemessenen Nutzen abwerfen; dagegen soll das Wasserwerk demselben weder Gewinn noch Verlust bringen.“ Jedes der drei Werke hat besondere Rechnung zu führen.

Von Bedeutung für die öffentliche Wirtschaft der Schweiz ist, daß seit etwa 35 Jahren in einzelnen Kantonen die Aufgabe der Wasserversorgung statt öffentlichen Unternehmungen z. T. Genossenschaften übertragen wurde. Der Zusammenschluß der zukünftigen Wasserbezieher und die Garantieleistung jedes Mitgliedes pro Wasserhahn genügen, um die zur Durchführung der Aufgabe nötigen Kredite zu erhalten.

Die öffentliche Elektrizitätswirtschaft. Historisch aus der kommunalen Leitungswirtschaft entstanden, greift die öffentliche Elektrizitätswirtschaft der Schweiz weit über sie hinaus. Sie ist vor allem Sache der Kantone und interkantonalen Gesellschaften geworden. Die Bedeutung der Elektrizitätswirtschaft nicht nur für die Lichtversorgung, sondern besonders auch für die Industrie als Erzeugungs- und Verteilungswirtschaft für einen großen Teil der verwendeten industriellen Kraft ließ die Notwendigkeit einer planwirtschaftlichen Gestaltung der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft besonders eindringlich erscheinen. Nach der schweizerischen Gesetzgebung steht die Förderung und Regelung der Stromwirtschaft vornehmlich den Kantonen zu; neuerdings erst ist das schon seit langem geforderte Eidgenössische Amt für Elektrizitätswirtschaft geschaffen worden.

Über die Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen innerhalb der gesamten schweizerischen Elektrizitätswirtschaft und über ihre Organisationsformen gibt folgende Tabelle einen Überblick<sup>21</sup>.

(Siehe Tabelle S. 135 oben.)

Von den Werken unter 300 KW Leistung, deren Gesamtleistung 1925 kaum 1,5% der Leistung der Werke mit mehr als 300 KW Leistung ausmacht, entfällt etwa der fünfte Teil auf Kommunalwerke und auf diese etwa ein Fünftel der Leistung dieser Gruppe.

Nach der Art der Unternehmung ordneten sich die Kraftwerke:

(Siehe Tabelle S. 135 unten.)

<sup>21</sup> Nach der Statistik der Elektrizitätswerke der Schweiz 1925, herausgegeben vom Schweizerischen Elektrotechnischen Verein.

### Primär-Werke mit über 500 KW Totalleistung und über 300 KW Eigenleistung im Jahre 1925.

Unternehmungsformen	1	2	3	%	4	%	5	%
Staatl. Unternehmungen . .	3	12	38 950	5,0	4 220	6,8	68 350	14,7
U. & G. Staatsbeteiligung . .	4	19	194 900	24,4	6 200	10,0	60 600	21,5
U. & G. Staats- und kommun. Beteilig.	2	4	111 300	14,0	—	—	1 000	0,2
Gemeindeunternehmungen . .	43	73	100 400	12,5	20 900	33,9	120 000	25,8
Gemeindeunternehmung., staatl. Beteiligung . .	2	5	29 000	3,7	19 500	31,6	17 000	3,6
U. & G. Kommunalbeteiligung . .	7	11	19 980	2,5	1 730	2,8	7 300	1,6
Privatunternehm. kommun. Beteilig.	—	—	—	—	—	—	—	—
Genossenschaftsunternehmung. u. kommun. Beteilig.	1	1	500	0,06	80	0,2	—	—
Genossenschaften . .	4	5	860	0,10	1 750	2,8	12 400	2,7
U. & G. . . . .	29	47	289 000	36,3	7 070	11,5	130 300	28,0
Privat . . . . .	4	4	1 160	0,14	—	—	1 500	0,3
Pacht . . . . .	2	6	10 150	1,3	250	0,4	19 700	4,3
	101	187	796 200	100,00	61 700	100,00	465 050	100,00

1 = Zahl der Unternehmen. 2 = Zahl ihrer Werke. 3 = Wasserkraft KW  
4 = Dampfkraft KW. 5 = Fremdkraft KW verfügbar.

### Die Unternehmungsformen der schweizerischen Kraftwerke im Jahre 1930<sup>22</sup>.

Unternehmungsformen	Gesamte installierte Leistung		
	Zahl d. Werke	PS	%
Private Unternehmungen . . . . .	136	1 046 989	41,2
Kommunale Unternehmungen . . .	50	222 090	8,7
Staatliche sowie ganz oder vorwiegend von Gemeinwesen finanzierte Aktiengesellschaften . . . . .	43	937 206	37,0
Unternehmungen d. Eidgenossenschaft	7	331 500	13,1
Zusammen:	236	2 537 785	100,0

<sup>22</sup> Stat. Jahrbuch der Schweiz 1929. S. 153.

Die Entwicklung der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft ist gleichzeitig für die Entwicklung der Organisationsform von ausschlaggebender Bedeutung. Ergab sich schon mit der zunehmenden Größe und der Verzweigung und Verschachtelung der Unternehmungen die Notwendigkeit, die Unternehmungen wirtschaftlich möglichst selbständig zu machen, so noch mehr, als einzelne neugebildete Unternehmungen gleichzeitig mehreren öffentlichen Gemeinwesen — zum Teil auch unter Beteiligung von Privaten — gehörten. So sind die kommunalen Werke als verselbständigte öffentliche Unternehmungen anzusehen; die mehreren Gemeinwesen (und zum Teil Privaten) gehörenden Unternehmungen fanden die geeignete Organisationsform in der „öffentlichen Unternehmung in privatrechtlicher Form“ oder in der „gemischtwirtschaftlichen Unternehmung“.

Als Beispiel für diese Entwicklung aus der kommunalen öffentlichen Elektrizitätswirtschaft seien die Elektrizitätswerke Basels und Zürichs erwähnt.

Das Basler Elektrizitätswerk entstand 1899. Schon 1904 mußte es Strom aus Rheinfelden beziehen. Im September 1912 wurde die der Stadt gehörige Anlage in Augst (am Rhein) eröffnet. Gemäß dem Konzessionsvertrag mit dem Kanton Baselland liefert das Kraftwerk Augst an diesen Kanton zu einem Vorzugspreis Strom. Die Verzinsung des in Augst angelegten Kapitals ist auf 4% beschränkt, Gewinne werden zur Herabsetzung des Strompreises verwendet. Seit 1918 reicht auch diese Kraftquelle nicht mehr aus; das Elektrizitätswerk Basel muß wieder Fremdstrom beziehen. Zur Sicherung dieses Bezuges ist das Elektrizitätswerk Basel an einer Reihe von Kräfteerzeugungs- und Übertragungswerken beteiligt (Schweiz. Kraftübertragungs-A.-G., S. A. l'Energie de l'Ouest Suisse, Kraftwerk Oberhasli u. a.).

Im Jahre 1890 beschloß Zürich den Bau eines eigenen Kraftwerkes. Der dauernd wachsende Bedarf machte immer wieder neue Kraftanlagen notwendig, die regelmäßig zunächst zu groß waren. Es wechselten also immer Perioden des Fremdbezuges mit solchen, in denen an Fremde geliefert werden mußte, ab. Nach dem Bau des Lettenwerkes, des Albulawerkes und des Heidenwerkes plante die Stadt Zürich zusammen mit dem Kanton Zürich den Bau des Kraftwerkes Wägital. Der Kanton trat seine Rechte aus den Verträgen an die 1914 gegründete interkantonale Nordostschweizerische Kraftwerke A.-G. ab, mit denen zusammen Zürich das Wägitalwerk 1924/25 fertigstellte und hälftig die gewonnene Kraft teilte. Danach hatte Zürich wieder zuviel Strom und ist nun durch Lieferungsverträge mit fremden Unternehmungen verbunden (hauptsächlich mit den Bernischen Kraftwerken). Das Elektrizitätswerk Zürich ist für die Kommune ein glänzendes Geschäft. Eine nach privatwirtschaftlichen Grund-

fägen errechnete Rendite würde ungefähr 30 % betragen<sup>23</sup>. Die Erträge aus den öffentlichen Elektrizitätsunternehmungen sind auch sonst beträchtlich.

Keine Staatswerke<sup>24</sup> — als selbstständige öffentliche Unternehmungen, organisierte Werke — bestehen in den Kantonen Zürich, Thurgau, Schaffhausen, Aargau und Freiburg. Sie sind jeweils durch kantonales Gesetz geschaffen und wurden gegründet, um eine volkswirtschaftliche Aufgabe zu erfüllen. Der Reingewinn ist entweder zur Herabsetzung der Strompreise zu verwenden oder für bestimmte Zwecke gebunden (in Freiburg zum Teil für eine Rente an die Universität).

Von besonderer Bedeutung sind neuerdings auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft die gemischtwirtschaftlichen und die öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form geworden. Es sind in der Schweiz die Nordostschweizerischen Kraftwerke A.-G., Baden, die Bernischen Kraftwerke, Bern, die St. Gallen-Appenzellischen Kraftwerke A.-G., St. Gallen, die A.-G. Kraftwerke Wäggitäl, die Bündner Kraftwerke, Chur und die interkommunale A.-G. Elektrizitätswerke Wynau. Die privatrechtliche Form zeigte sich außerordentlich geeignet für die Übernahme von Kraftwerken durch mehrere öffentliche Körperschaften ohne Schaffung eines besonderen Zweckverbandes.

Die Nordostschweizerischen Kraftwerke A.-G. Baden (N.O.K.) wurden 1914 von den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, Thurgau, Schaffhausen und Zug unter Übernahme aller Aktien durch die Kantone gegründet. Zweck der Gesellschaft ist die Belieferung der kantonalen Elektrizitätswerke aus einer Reihe von übernommenen Kraftwerken und aus Kraftwerken, an denen die N.O.K. beteiligt sind (unter anderem hälftig am Kraftwerk Wäggitäl). Die Bernischen Kraftwerke A.-G. (B.K.W.) in Bern wurden in der heutigen Form 1909 geschaffen. Der Kanton Bern besitzt die überragende Mehrheit der Aktien, der Rest gehört einigen Gemeinden. Die St. Gallen-Appenzellischen Kraftwerke A.-G., St. Gallen, wurden 1914 durch Vertrag zwischen St. Gallen und Appenzell am Rhein gegründet; die neue Unternehmung übernahm die kantonalen Werke in St. Gallen und die A.-G. Rubel in Herisau. Die Mehrheit der Aktien gehört dem Kanton St. Gallen, der Rest dem Kanton Appenzell am Rhein. Die A.-G. Kraftwerke Wäggitäl wurde 1921 von den N.O.K. und der Stadt Zürich gegründet und das Aktienkapital hälftig von den beiden Gründern übernommen. Die Bündner Kraftwerke in Chur wurden 1918 gegründet. Heute verteilt sich das Kapital auf den Kanton Graubünden, die Gemeinden des Kantons, auf die N.O.K., die

<sup>23</sup> Nach: Th. Keller, Die Elektrizitätsversorgung der Stadt Zürich. Zürich 1926. S. 152.

<sup>24</sup> Eidgenössische Kraftwerke sind allein die Werke der Bundesbahnen (Amsteg, Riom, Bernabaz, Barberine), die organisatorisch Betriebe der Bundesbahnen — also keine eigenen Unternehmungen — sind. Sie decken den ganzen Bedarf der Bundesbahnen.

Motor Columbus A.-G. in Baden und die Rhätischen Werke für Elektrizität. Die A.-G. Elektrizitätswerke Wymau wurde im Jahre 1903 durch Übernahme der Aktien der bisher privaten Gesellschaft durch die Gemeinden des Amtsbezirkes Arwangen geschaffen. Die Veräußerung der Aktien dieser Unternehmungen ist statutarisch sehr erschwert, so daß sie kaum dem öffentlichen Einfluß entzogen werden können. An Verteilungswerken, die als öffentliche Unternehmungen angesprochen werden können, bestehen die Schweizerische Kraftübertragungs-A.-G. (S.K.) in Bern, die im Jahre 1918 von den N.D.R. und den B.R.W. gegründet wurden, wobei diese Gesellschaften das Aktienkapital je zur Hälfte übernahmen, und die S. A. l'Energie de l'Ouest Suisse (E.O.S.) in Lausanne, deren Kapital zum größten Teil sich in privaten Händen befindet.

Von den öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft, die in privatrechtlicher Form organisiert sind, gehören die Mehrzahl ganz den Gemeinden oder dem Staat, und wenige können als gemischtwirtschaftliche Unternehmungen angesehen werden.

Von nicht geringer Bedeutung für die schweizerische öffentliche Elektrizitätswirtschaft ist auch, daß — ähnlich wie bei der Wasserversorgung — an Stelle von öffentlichen Unternehmungen teilweise private Genossenschaften entstanden. Die künftigen Bezieher von elektrischem Strom bilden eine Genossenschaft, die einzelnen Genossenschaftler leisten eine Garantie pro Lampe oder pro Pferdestärke des aufzustellenden Motors; auf Grund dieser Garantie geben die Banken die nötigen Kredite. Die bestehenden Genossenschaften weisen eine starke Entwicklung auf; so die Elektra Basel-land, die Elektra Birsed u. a. Die Leistungsfähigkeit der beiden genannten Genossenschaften ist aus folgenden Zahlen zu erkennen:

### Die Ausdehnung der Genossenschaften Elektra Birsed und Elektra Baselland im Jahre 1929.

Unternehmungen	Ge- meinden	Abon- nenten	Glüh- lampen	Motoren	PS der Motoren
Elektra Birsed . . .	69	13 380	195 623	5 854	22 040 $\frac{3}{4}$
Elektra Baselland . .	86	9 310	109 669	4 992	14 602 $\frac{3}{4}$

Die Elektra Birsed hat im Jahre 1929 53 724 560 Kilowattstunden abgegeben. Der Reinertrag dient in erster Linie zu weiteren Abschreibungen und zur Verbilligung der Strombezüge.

### F. Alkoholmonopol.

Als Beispiel einer verselbständigten öffentlichen Unternehmung ist noch das Alkoholmonopol des Bundes zu erwähnen — im Gegensatz zur eidgenössischen Getreideverwaltung (früher Getreidemonopol), dem der Unternehmungscharakter (Gewinnerzielung) völlig fehlt.

Nach dem Bundesvertrag von 1815 stand aber den Kantonen das Recht zu, eine Getränkesteuer in Form eines kantonalen Einfuhrzolls (auch „Ohmgeld“, „Konsumabgabe“ genannt) zu erheben. In den Kantonen ohne eigenen Obst- und Weinbau wirkte sich diese Belastung in einer Verteuerung der „eingeführten“ alkoholischen Getränke gegenüber dem überall herstellbaren Kartoffelschnaps aus, dessen Konsum rasch zunahm. Die dadurch hervorgerufene Schnapsfeuche sollte durch das auf Grund der Volksabstimmung von 1885 eingerichtete Alkoholmonopol (Alleinberechtigung des Bundes zur Herstellung und zur Einfuhr gebrannter Wasser) eingedämmt werden. Da aber für die durch diese Neuregelung hinfällig gewordenen kantonalen Getränkezüge eine Entschädigung geleistet werden sollte, mußte das Monopol Gewinn erzielen, um daraus diese Entschädigung zu leisten. Die Kantone waren zunächst entsprechend ihrer Bevölkerungszahl an den Gewinnen beteiligt mit der Auflage, 10% der empfangenen Gelder für die Bekämpfung des Alkoholgenusses zu verwenden. Nach einer Neuregelung vom 6. April 1930 sollen nunmehr die Kantone nur noch die Hälfte der Gewinne erhalten; die andere Hälfte verbleibt dem Bund, der sie für die einzurichtende Alters- und Hinterbliebenenversicherung zu verwenden hat. Da neben Kartoffel- und Getreideschnaps nun auch der Obstbranntwein dem Monopol unterstellt ist, werden bedeutend höhere Erträge (20 bis 25 Millionen Fr. jährlich) als früher erwartet.

Die Organisation der Alkoholverwaltung umfaßt das eidgenössische Zentralamt in Bern mit einer Nebenstelle in Genf, den Brennereikontrolldienst in Bern, Olts, Schwarzhäusern, Solothurn, Basel, Winterthur, Freiburg und Stein am Rhein und die Lagerhausverwaltungen in Delsberg, Burgdorf und Romanshorn. Hilfsdienst leisten die Zoll- und Postverwaltung (Grenzdienst), die Finanzverwaltung des Bundes besorgt den Kassendienst. Drei kleine Lagerhäuser sind von Privaten gemietet. Die Alkoholverwaltung untersteht dem eidgenössischen Finanzdepartement. Die Kontrolle wird im Namen des Bundesrats durch die eidgenössische Finanzkontrolle, im Namen des Parlamentes durch die ständige Alkoholkommission des National- und Ständerates und deren Delegation ausgeübt.

\*

Der hiermit abgeschlossene Überblick über die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in der Schweiz erfaßt alle wichtigen Gruppen der schweizerischen öffentlichen Unternehmungen. Besonders zu nennen sind außer den behandelten noch die öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiet der Luftschifffahrt und der Flussschifffahrt (z. B. Abiatis beider Basel und Rheinhafen Basel). Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Gemeinwesen greift aber noch weit über das engere Gebiet der öffentlichen Unternehmertätigkeit hinaus. Die Frage nach der Organisationsform ist aber nur für die öffentlichen

Betriebe von Bedeutung, die sich als Unternehmungen in die ihren eigenen Regeln gehorchende Erwerbswirtschaft eingliedern und sich deshalb in ihrem Aufbau dem Typ der privaten Unternehmung anpassen müssen, soweit sie nicht selbst durch ihr Erscheinen auf dem Markt die geltenden Wirtschaftsregeln verändern. Daß die Einordnung der öffentlichen Unternehmungen in die gesamte schweizerische Wirtschaft so reibungslos sich vollzog, liegt an den besonderen Bedingungen der „öffentlichen Unternehmung in der politischen Demokratie“ in der Schweiz.

### Literaturverzeichnis.

Die Darstellung beruht zum größten Teil auf dem Material des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs in Basel, dessen Leiter, Herrn Professor Dr. F. Mangold, der Verfasser für vielfache Unterstützung zu großem Dank verpflichtet ist. Dieses Material umfaßt vor allem Gesetze, Statuten, Geschäftsberichte, Gutachten und Zeitungsausschnitte. Im folgenden sind die wichtigeren der benutzten allgemeinen Quellen genannt.

Bächtold, H., Die geschichtlichen Entwicklungsbedingungen der schweizerischen Volkswirtschaft. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 3. F. 67. Bd. (1924) S. 1 ff.

Die forstlichen Verhältnisse der Schweiz. Hrsg. vom Forstverein. Zürich 1914.

Die schweizerischen Sparkassen 1918. Schweizerische Stat. Mitteilungen. 3. Jahrg. Bern 1921. 5. Heft.

Dürr, E., Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Untersuchung über die Verwirtschafterung der politischen Parteien. Basel 1928.

Fabrikstatistik, Schweizerische, vom 22. August 1929. März 1930. Hrsg. vom Eidg. Stat. Amt.

Finanzjahrbuch, Schweizerisches, 1929. Bern 1930.

Fleiner, F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.

Führer durch die schweizerische Elektrizitätswirtschaft. Hrsg. vom schweiz. Wasserwirtschaftsverband Zürich. 2 Bde. Zürich 1926.

Gagliardi, E., Geschichte der Schweiz von den Anfängen bis zur Gegenwart. 3 Bde. Zürich 1920—1927.

Gerber, W., Die öffentlichen Unternehmungen in privatrechtlicher Form. Zürich 1928.

Gittermann, M., Konzessionierter oder kommunaler Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Zürich 1927.

Handbuch der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg. vom Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs. Berlin 1930. Abschnitt über die Schweiz S. 322 bis 329.

- Hirter, J., Artikel Banken in Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. Bd. I. Bern 1903. S. 402—410.
- Hoffmann, W., Artikel Sparkassen in Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Bd. 7. Jena 1927. S. 668 ff. (über die Schweiz S. 693 f.).
- Hulstegger, D., Die Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz auf wirtschaftlichem Gebiet. Zürich 1929.
- Jenne, W., Die Spar- und Leihkassen der Schweiz. Zürich 1914.
- Joehr, A., Die schweizerischen Notenbanken 1826—1913. Zürich 1915.
- Keller, Th., Die Elektrizitätsversorgung der Stadt Zürich. Zürich 1926.
- Landmann, J., Die schweizerische Volkswirtschaft. In: Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz. Im Auftrag des schweizerischen Bundesrates hrsg. vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. 1925. 1. Bd.
- Artikel: Banken in der Volkswirtschaft. VII. Die Banken in der Schweiz. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl. Bd. 2. Jena 1924. S. 239 ff.
- Das schweizerische Bankgesetz. Zürich 1905.
- Das Finanzinteresse der Kantone an der zentralen Notenbank. Zürich 1903.
- Naef, E., Sparkassen. In: Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft. Bd. 3. Bern 1911. S. 667—700.
- Nationalbank, Schweizerische: Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1929. Mitteilungen des stat. Büros der Schweizerischen Nationalbank. Heft 12. Zürich 1930.
- NatSchlag und Entwurf betr. Beteiligung der Kantone Baselstadt an einer A.-G. zum Ankauf und Betrieb der Saline Schweizerhalle, dem großen Kate des Kantons Baselstadt vorgelegt am 6. Mai 1909.
- Schweizerhalle. 75jähriges Bestehen der Saline Schweizerhalle. Festschrift, als Manuskript gedruckt. Frobenius. Basel.
- Speijer, P., La société des salines suisses du Rhin réunies. In: Annales de la régie directe, Genève. Jahrg. 1910/11. Bd. 2. S. 225 ff.
- Stämpfli, A., Die schweizerischen Kantonalbanken. Drell Füßli. Zürich 1914.
- Statistik der Elektrizitätswerke der Schweiz 1925. Hrsg. vom Schweizerischen Elektrotechnischen Verein. Zürich 1925.
- Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1929. Bern. Hrsg. vom Eidg. Stat. Amt.
- Waldmeyer, E., Die schweizerische Salz- und Sodaindustrie. Wein- felden 1928.
- Weber-Schurter, J., Die schweizerischen Hypothekendarbanken. Zürich 1914.
- Wegener, E., Die schweizerischen Bodenkreditinstitute 1846—1912. München 1915.



# **Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Italien.**

**Von**

**Professor Dr. Benvenuto Griziotti, Pavia,  
Direktor des Instituts für Finanzwesen am Provinzialwirtschaftsrat.**

---

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erster Abschnitt: Die politische Entwicklung von der Errichtung des Königreiches bis zum Faschismus und ihr Einfluß auf die öffentlichen Unternehmungen in Italien . . . . .	145
A. Die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft im Liberalismus und im Faschismus. . . . .	145
B. Die größeren öffentlichen Unternehmungen vor und während der Herrschaft des Faschismus . . . . .	150
I. Post-, Telegraphen- und Telephondienst . . . . .	150
II. Eisenbahnen . . . . .	153
III. Lebensversicherung . . . . .	159
IV. Finanzmonopole . . . . .	165
Zweiter Abschnitt: Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen unter der Herrschaft des Faschismus . . . . .	168
A. Nebenstaatliche Körperschaften (Enti parastatali). . . . .	171
B. Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen . . . . .	174
C. Rückblick . . . . .	177



## Erster Abschnitt.

# Die politische Entwicklung von der Errichtung des Königreichs bis zum Faschismus und ihr Einfluß auf die öffentlichen Unternehmungen in Italien.

### A. Die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft im Liberalismus und im Faschismus.

Zum Eindringen in die Untersuchung der öffentlichen Unternehmung und zum Verständnis der Ursachen ihrer verschiedenen Organisationsformen erscheint es besonders für den ausländischen Forscher zweckmäßig, die Hauptrichtungen in der politischen Entwicklung Italiens von der Entstehung des neuen Königreichs im Jahre 1861 bis zum Faschismus kennenzulernen.

Man kann sagen, daß bis zur Revolution des Faschismus die Regierung des Reichs im ausschließlichen Besitz der liberalen Partei gewesen ist, während sich in den lokalen Verwaltungskörperschaften gegen Ende des vorigen Jahrhunderts auch andere Parteien, insbesondere die sozialistische, durchzusetzen vermochten.

Obwohl die Regierung des Königreichs Italien nach dessen Errichtung die Herrschaft über ein Land antrat, das ein Gebilde aus sieben kleinen Staaten mit verschiedenen Verfassungen und Überlieferungen war, hat sie doch ganz Italien im wesentlichen die politische Überlieferung des alten Piemont aufgedrückt, das unter der Herrschaft des Grafen von Cavour die politische Macht über die gesamte Halbinsel an sich zu reißen verstanden hatte. Nach dem Tode des Grafen im Jahre 1861, folgte ihm in der Leitung der öffentlichen Finanzen Quintino Sella, ein Gelehrter aus dem harten Schlage der Piemonteser, ein Liberaler vom rechten Flügel, der den Ruf trägt, als erster die in Verwirrung geratenen Finanzen Italiens wieder geordnet zu haben. Den Liberalen vom rechten Flügel gelang es, bis zum Jahre 1876 durch

---

Vorbemerkung: Aus dem italienischen Manuskript übersetzt von Dr. Herbert Groß, Kiel.

Schriften 178. III.

10

strenge Sparmaßnahmen und harten Steuerdruck, nicht ohne Zuhilfenahme der unbeliebten und wissenschaftlich überholten Maßsteuer, den Haushaltsplan ins Gleichgewicht zu bringen. Nun folgten ihnen die Liberalen vom linken Flügel, die im Gegensatz dazu eine großzügigere Ausgabenpolitik und den Weg eines geringeren Steuerdrucks einschlugen; Folge davon war, daß 1884 der Haushaltsplan erneut mit einem Fehlbetrage abschloß. Seitdem lösten sich die Liberalen vom rechten und linken Flügel in der Herrschaft ab. Jedoch bekamen die letzteren ein immer stärkeres Übergewicht. Gegen Ende des vorigen Jahrhunderts gewannen die demokratische, katholische und sozialistische Partei immer mehr an Bedeutung, ohne daß jedoch eine von ihnen stark genug geworden war, um die Regierung allein zu führen. Die beiden ersteren Parteien entschlossen sich infolgedessen, die Verantwortung mit der liberalen Partei zu teilen. Dabei verstärkte die demokratische den linken und die katholische den rechten Flügel der Liberalen. Dagegen wollte die sozialistische Partei die Verantwortung nicht mit übernehmen, obwohl sie in manchen Augenblicken und vor allem seit dem Zugeständnis des allgemeinen Wahlrechts, ihre eigenen Fäden außerordentlich verstärkt hatte; sie beschränkte sich vielmehr darauf, die jeweilige Regierung unter anstachelnden Druck zu setzen und sich mit der Eroberung der kommunalen und provincialen Verwaltungskörper zufriedenzugeben. Und da sich diese Verwaltungskörper gegenüber dem Staat eine gewisse Unabhängigkeit bewahrt hatten, konnte man während einer bestimmten Zeitspanne unschwer eine gewisse Unstimmigkeit in der politischen Richtung zwischen den lokalen sozialistischen Verwaltungskörpern und der liberal-demokratischen Reichsregierung feststellen.

Mit der Revolution des Faschismus im Jahre 1922 trat ein völliger Umschwung ein. Vor allem erhält der Staat auf Grund der Staatstheorie der Carta del Lavoro und daneben der Lehre und der verschiedenen Rundgebungen des Faschismus die Autorität einer sittlichen, wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Persönlichkeit, die einen Organismus mit eigenen Zielen, lebendigen Kräften und Ausdrucksmitteln darstellt, dessen Macht und Dauer diejenigen der einzelnen, getrennt oder zu Gruppen zusammengefaßten Individuen, die seine Untertanen sind, übertrifft. Der faschistische Staat ist nicht undurchsichtig (*agnostico*) wie der liberale, nicht das Geschöpf zufälliger Willensbildungen von Untertanen, sondern ein starker Staat mit

eigenem Willen und eigenen Zielen, die sich den allgemeinen und höheren Interessen der Nation und den Zielen der Gesamtheit seiner Untergebenen aufdrängen.

Alfred Rocco, ein ausgezeichnete italienischer Jurist, der ähnlich wie Guardasigilli an der Gestaltung der wichtigsten politischen Gesetze des Faschismus mitgearbeitet hat, schreibt: „Der faschistische Staat enthält die Elemente aller übrigen Staatsbegriffe, aber nicht wie diese in einseitiger und darum irrtümlicher Weise... Der faschistische Staat enthält den Liberalismus und überwindet ihn: er enthält ihn, weil er die Freiheit nimmt, soweit sie nützlich ist, er überwindet ihn, weil er die Freiheit zügelt, soweit sie schädlich ist. Der faschistische Staat enthält die Demokratie und überwindet sie: er enthält sie, weil er das Volk am Staatsleben teilnehmen läßt, soweit es nützlich ist, er überwindet sie, weil er die Entscheidung über die wichtigsten Lebensfragen des Staates denen vorbehält, die dazu fähig sind, weil sie sich über das Blickfeld der zufälligen Interessen der Individuen hinausheben. Und schließlich enthält der faschistische Staat den Sozialismus und überwindet ihn: er enthält ihn, weil er wie jener die soziale Gerechtigkeit verwirklichen will; er überwindet ihn, weil er nicht zugeben kann, daß diese Gerechtigkeit aus dem brutalen Zusammenstoß der sozialen Kräfte entstehen kann, noch glaubt, daß man dazu ein ungeheuer verwickeltes System kollektiver Produktionen aufrichten müsse, in dem jeder Hauch von Sparsamkeit vergehen und jeder Nutzen produktiver Handlung verschwinden müsse.

Nicht weniger tief sind die Unterschiede zwischen dem liberalen und dem faschistischen Staat auf rechtlichem Gebiete. Der faschistische Staat ist der in Wahrheit souveräne Staat, der über alle lebendigen Kräfte des Landes gebietet und sie unter seine Befehlsordnung stellt. Wenn wirklich die Ziele des Staates übergeordnet sind, dann müssen auch die Mittel, die er zur Verwirklichung anwendet, mächtiger sein als die jedes anderen und die Macht, über die er verfügt, jede andere Macht überwinden.

Überordnung der Ziele, Vorherrschaft der Macht, in dieser Zweifelt vereinigt sich der Begriff des faschistischen Staates.

Die gesamte neue faschistische Gesetzgebung hat zum Ziel die Verwirklichung dieses Staatsbegriffes<sup>1</sup>."

<sup>1</sup> Alfredo Rocco, La trasformazione dello Stato dallo Stato liberale allo Stato fascista — Roma, La Voce, 1927. p. 18—19.

Als Folge dieser Auffassung vom Staat unterzogen sich die Kommunen und die Provinzen, unter Wahrung ihrer Selbständigkeit, unter der faschistischen Herrschaft einer grundsätzlichen Reform, um im Bereich der Souveränität des Staates den Zusammenhang der kommunalen und provinziellen Gesellschaft mit der nationalen zu sichern. Die Regierung der Kommune und der Provinz wird dem Einfluß der Wählerschaft entzogen. Durch königliches Dekret wird der Bürgermeister als Haupt der Kommune und der Präses (Preside) als Haupt der Provinz ernannt. Dem Bürgermeister wird ein Rat (Consulta) beigegeben, dessen Mitglieder zu einem Drittel vom Präsekt und zu zwei Dritteln vom Präsekt auf Vorschlag der Körperschaften und Syndikate ernannt werden. Dem Präses der Provinz wird ein Rektorat (rettorato) beigeordnet, das ähnlich wie der Stadtrat rein beratende Funktionen hat.

Das Bild von der gegenwärtigen Situation muß noch durch den Hinweis auf die Korporationen und die Wirtschaftsräte ergänzt werden.

Die korporative Ordnung bildet die Grundlage des politischen Lebens des Landes und stellt den Versuch dar, unter Führung des Staates die sozialpolitischen und wirtschaftlichen Schäden der Klassengegensätze zu beseitigen. Die Korporationen umfassen die Verbände der Arbeitgeber, und die Gewerkschaften diejenigen der Arbeitnehmer. Beide sind rechtlich anerkannt und mit eigener Herrschaftsgewalt, auch auf steuerlichem Gebiete, ausgestattet.

An Stelle der alten Handelskammern und der landwirtschaftlichen Versammlungen und des Landwirtschaftsrates (Comizi e Consigli Agrari) wurden mit weiteren Befugnissen und Aufgaben in jeder Provinz des Königreiches die Provinzialwirtschaftsräte geschaffen, beratende Organe des Staates und der lokalen Verwaltungen, die die Interessen der produktiven Stände in den einzelnen Provinzen in Einklang mit den Interessen der Nation bringen.

Richtung und Charakter des faschistischen Staates auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiete sind in den Erklärungen der Carta del Lavoro angegeben, die die Arbeit zur sozialen Pflicht erklärt und unter diesem Titel, und nur unter diesem vom Staate schützen läßt. Die gesamten Produktionen bilden eine Einheit vom nationalen Gesichtspunkt aus, ihr Ziel ist die Einheitlichkeit und die Gerechtigkeit, das Wohlergehen der einzelnen und die Entwicklung der nationalen Macht

(dich. II). Der korporative Staat sieht in der Privatinitiative das wirksame und nützliche Werkzeug für die Interessen der Nation (dich. VII). Der Eingriff des Staates in die Produktion findet nur statt, wenn die private Initiative fehlt oder versagt, oder wenn politische Interessen des Staates auf dem Spiele stehen. Ein solcher Eingriff kann die Form der Kontrolle, der Ermutigung und der direkten Leitung annehmen (dich. IX).

Aus der Gesamtheit dieser Normen kommt zum Ausdruck, daß der faschistische Staat weder eine Verkörperung des sozialistischen noch des liberalen Staates ist.

Das zeigt sich sowohl in der nationalen Politik als in den Richtlinien, die den lokalen Verwaltungskörpern gegeben wurden. In der Nachkriegszeit konnte sich auch in Italien der Umfang der staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben ausdehnen, und in den Gemeindeverwaltungen wurde besonders auf Betreiben der sozialistischen Partei das Prinzip der Kommunalisierung angewendet. Seit Beginn der faschistischen Regierung wurden jedoch viele der neuerworbenen Staatsunternehmungen wieder abgestoßen, und als Reaktion machte sich eine Bewegung gegen die Kommunalisierung geltend, um die Übergriffe, die sich aus bestimmten politischen Tendenzen ergaben, in Grenzen zu halten. Ein Rundschreiben der Regierung vom 20. Mai 1927 stellte den Grundsatz auf, „die direkte Leitung nur bei solchen Unternehmungen aufrechtzuerhalten, die den politischen Verbänden, in deren Eigentum sie stehen, einen in der Bilanz ausgewiesenen, effektiven Gewinn gewährleisten, der über den möglichen Pachtzins hinausgeht. Mit Ausnahme der so gekennzeichneten Unternehmungen, hält es der Minister für notwendig, die Kommunalisierung einzuschränken und alle übrigen öffentlichen Unternehmungen wieder der privaten Initiative zu überlassen.“

Die gleichen Richtlinien scheinen auch in der Rede Mussolinis vom 26. Mai 1927 betont zu sein: „Adagio colle municipalizzazioni. Questo è il residuo del vecchio socialismo amministrativo.“

Die Gegner der Kommunalisierung beschleunigten die Liquidation zahlreicher öffentlicher Unternehmungen, und es machte sich jetzt der Eindruck geltend, daß man unter dem Druck der privatwirtschaftlichen Interessen in der Gegenbewegung zu weit gegangen war, was sich in den Arresten offenbarte, die von der Regierung auf kommunale Be-

schlüsse über Abtretungen von öffentlichen Unternehmungen an private Gesellschaften und über Verträge der Unternehmungen mit diesen Gesellschaften gelegt werden.

Die Gegenbewegung gegen die Kommunalisierung ist auch in rechtlicher Beziehung eingeengt worden in der korporativen Ordnung der „Federazione Nazionale Fascista dell'Aziende industriali Municipalizzate“. In dieser sind gewiß nicht alle politischen Voreingenommenheiten beseitigt worden. Im Gegenteil, die gesetzliche Erleichterung hat mit der Entwicklung des Faschismus wieder zugenommen. In der Tat sind gegenwärtig die notwendigen Voraussetzungen zur Übernahme von Unternehmungen mit Versorgungsscharakter seitens der Gemeinden und Provinzen erleichtert worden.

Die summarische Kenntnis von den politischen Strömungen, die das Leben Italiens beeinflussen haben, gibt einen guten Einblick in die Geschichte der öffentlichen Unternehmungstätigkeit in Italien. Zu den öffentlichen Unternehmungen sollen auch diejenigen des Staates oder kleinerer öffentlicher Körperschaften gezählt werden, die rein fiskalischen Zwecken dienen.

## **B. Die größeren öffentlichen Unternehmungen vor und während der Herrschaft des Faschismus.**

Unter dem Einfluß des liberalen Regimes herrschte die Forderung nach Einschränkung der Staatstätigkeit auf seine Grundfunktionen, und es wurde dem klassischen Grundsatz des *laissez-faire* gehuldigt. Unter den öffentlichen Unternehmungen des vorigen Jahrhunderts kann man nur nennen: die Post, die Telegraphen- und Telephonverwaltungen und die Eisenbahnen. Wegen ihrer Bedeutung seien auch noch das Tabak-, Salz- und — später — das Chininmonopol des Staates genannt. Unmittelbar vor dem Kriege wurde unter besonderen Umständen das Lebensversicherungsmonopol eingeführt, dessen Leitung gleichfalls aus besonderen Gründen anläßlich der Annexion von Triest durch die faschistische Regierung grundsätzlich geändert wurde, und mit dessen Politik wir uns noch im folgenden beschäftigen werden.

### **I. Post-, Telegraphen- und Telephondienst.**

Zu allererst wurde vom Staat der Post-, Telegraphen- und Telephondienst übernommen, und zwar wegen seines allgemeinen Nutzens und

seiner Bedeutung als Werkzeug für die nationale Einheit und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes. 1875 wurde der Postverwaltung der Dienst der Postsparkasse beigegeben auf Veranlassung von Quintino Sella und gegen den Widerstand erstrangiger Nationalökonomien, wie Francesco Ferrara, der auf den Verlust hinwies, der für die Volkswirtschaft aus dem Abzug der Sparkapitalien seitens der Postsparkasse an den Staat und zuungunsten der Industrie, besonders aber der Landwirtschaft, die an sich schon nur spärlich mit Kapital ausgerüstet sei, entstehen könnte. Die Postsparkasse hatte einen beachtlichen finanziellen Erfolg, über 12,5 Milliarden Depositen, die durch die „Cassa Depositi e Prestiti“ verwaltet wurden. Großenteils wurden diese Depositen, auf die der Staat einen äußerst niedrigen Zins vergütete, in öffentlichen Schuldtiteln, Vorzugskrediten an Provinzen, Gemeinden, öffentlichen Körperschaften und Wohltätigkeitsanstalten angelegt. Trotz des offensichtlichen Vorteils, den der Staat aus der Postsparkasse zog, kann man die Kritik dieses Instituts nicht als verfehlt bezeichnen. Denn in der Tat zog der Staat einen finanziellen Vorteil daraus, daß er das Sparkapital der Landwirtschaft, die besonders an den Spareinlagen der Postsparkasse beteiligt war, entzog. Der Staat hätte dieses Finanzierungsproblem lösen müssen, indem er der Landwirtschaft in der Form von Betriebs- und Grundkrediten die entzogenen Kapitalien zurückerstattete.

Mit der Postverwaltung wurden noch folgende Dienstzweige verbunden: Im Jahre 1891 begann in Italien der Paketdienst. Zuletzt wurde den Postkassen der Überweisungs- und Postscheckverkehr anvertraut. Die Organisation der Post wurde auch für den Postauftragsdienst nutzbar gemacht.

Was die finanzielle Ergiebigkeit angeht, so betrugen nach dem Rechnungsbericht für 1912/13 die Posteinnahmen 123 Millionen, die Ausgaben 78 Millionen. Daraus ergibt sich ein Überschuß von 45 Millionen, die zum Ausgleich der Verluste des Staates aus dem Dienst der Telegraphen- und Telephonverwaltungen dienten. Nach dem Kriege arbeitete die Verwaltung trotz der Erhöhung der Post-, Telegraphen- und Telephongebühren infolge erhöhter Personalausgaben mit Verlust. Die Personalausgaben stiegen im Jahre 1920 auf 412 Millionen oder 80% der Gesamtausgaben. Die Folge war ein Verlust von 128 Millionen. Um diesen ungünstigen finanziellen Ergebnissen zu begegnen, trennte der faschistische Staat die Leitung der Post- und der Tele-

graphenverwaltung von der Telephonverwaltung boneinander. Mit Rgl. Gesetz vom 23. April 1925 (Nr. 520) wurde die neue Post- und Telegraphenordnung erlassen, die eine „Azienda Autonoma delle Poste e dei Telegrafi“ schuf, an deren Spitze der Verkehrsminister steht, dem seinerseits ein Verwaltungsrat beigeſellt iſt, und ein Generaldirektor als Unterſtützung dient. Der Voranſchlag der Geſellſchaft wird dem Parlament als Anlage zum Haushaltplan des Miniſteriums für das Verkehrsweſen vorgelegt. Die Bilanz findet ſich im Anhang des Haushaltsberichts des Staates. Monatlich unterrichtet die Verwaltung den Finanzminiſter vom Gange der Einnahmen und Ausgaben und von den getroffenen Vorkehrungen zur Überweiſung der laufenden Reinüberſchüſſe an die Staatskaſſe. Die Beträge, die über den täglichen Kaſſenbedarf hinausgehen, werden an die Staatskaſſe auf Girokonto überwieſen. Es wird ein Reſerbefonds in Höhe von 15 Millionen für die etatsmäßigen Ausgaben der Verwaltung gebildet. In der Bilanz für das Rechnungsjahr 1928/29 kommt das günſtigſte Ergebnis ſeit dem vierjährigen Beſtehen der autonomen Verwaltung zum Ausdruck. Die Einnahmen betrugen 999,5, die Ausgaben 873,4 Millionen oder 87,38% der Einnahmen. Als Überſchuß aus den laufenden Beträgen jährlich ergaben ſich 126 Millionen. 1929/30 ſtiegen die Überſchüſſe auf 156,6 Millionen Lire.

Was die Telephonverwaltung angeht, hatte Italien 511 ſtädtiſche und vorſtädtiſche Netze an private Geſellſchaften verpachtet, und durch das Geſetz vom 15. Juli 1907 (Nr. 506) wurden die von der Soc. Generale Italiana und von der Soc. Alta Italia bewirtſchafteten Netze zurückgekauft. Seit dem 1. Juli 1925 iſt jedoch ſo gut wie der geſamte Telephondienſt in private Hände übergegangen. Er wurde in ſechs große Diſtrikte eingeteilt: Piemonte und Lombardia, Venetia, Venetia Giulia und Venetia Tridentina; Emilia, Marche, Umbria, Abruzzi und Molife, Liguria, Toſcana, Lazio und Sardegna; Campania, Baſilicata, Puglia, Calabria und Sicilia. Ein anderer Diſtrikt, der einer autonomen nebenſtaatlichen Geſellſchaft übertragen wurde, umfaßt außer den zwiſchenſtädtiſchen Linien und den Verbindungslinien der provinziellen Hauptpläke auch einige andere Linien, die aus politiſchen Gründen oder wegen ihrer ſtarken Zuanspruchnahme äußerst wichtig ſind. Dieſe ſtaatlichen und halbſtaatlichen Unternehmungen können als „ſtaatlich delegierte Unternehmungen“ gelten, die in ihrer Tariffpolitik kontrolliert werden, und im Intereſſe der Allgemeinheit

strengen Konzessionspflichten unterliegen. Die Zahl der Telephonlinien betrug 1913/14 691 und 1925/26 3603. Die Zahl der Gespräche stieg von 6,9 Millionen im Jahre 1913/14 auf 18 Millionen im Jahre 1925/26. Im Geschäftsjahr 1929/30 betrug der bilanzmäßige Überschuß der Telephonverwaltung 17,9 Millionen Lire.

## II. Eisenbahnen.

Eine ähnliche Politik verfolgte die faschistische Regierung gegenüber den Eisenbahnen. In Italien hat man seit undenklichen Jahren zwischen privatem und staatlichem Dienst geschwankt. Vor Gründung des Königreiches herrschte in Piemont von Anfang an die staatliche Eisenbahnverwaltung vor, während im Königreich Lombardo Veneto und Zentralitalien Bautätigkeit und Verwaltung privat waren. Beides war der Soc. autriaca delle Ferrovie Meridionali übertragen worden. Mit der Entstehung der politischen Einheit wurde die Verwaltung reorganisiert, und der Bahndienst verschiedenen Gesellschaften übertragen, und zwar an die Soc. delle Strade Ferrate del Meridionale, die die Konzession des Eisenbahnbaus und für 99 Jahre den Dienst der Eisenbahn nehe bis an die adriatische Seite von Ancona bis nach unten erhielt; ferner an die Soc. delle Ferrovie dell'Alta Italia e delle Ferrovie Romane; an die Soc. Vittorio Emanuele per le Ferrovie della Calabria e della Sicilia und an die Soc. Reale delle Ferrovie Sarde. 1878 dachte man an den Rückkauf der Eisenbahnen Oberitaliens und Roms, um den Staatsdienst einzuführen. Aber nach sieben Jahren ungünstiger Versuche griff man 1885 auf den Privatdienst zurück. Man schloß Verträge auf 60 Jahre mit Kündigungsrechten in jedem 20. Jahr, und vertraute den gesamten Bahndienst privaten Gesellschaften an, und zwar das Bahnnetz Siziliens der Soc. italiana per le Strade Ferrate della Sicilia; die adriatischen Bahnen bis Ancona der Soc. per le Strade Ferrate Meridionali; das mittlere Bahnnetz der neuen Soc. per le Strade Ferrate del Mediterraneo. Dieses Zwitterssystem von Staatsbahnen, die dem privaten Dienst anvertraut sind, wurde schließlich zu einem Regime, das weder privaten noch staatlichen Charakter hatte, und alle Mängel, aber keinen der Vorzüge besaß, die die einzelnen Systeme aufwiesen, wenn sie ausschließlich angewendet wurden. So mußte der Staat schließlich mit Gesetz vom 7. Juni 1902 zu seinen Lasten die Erhöhung der Gehälter des Bahnpersonals übernehmen. In den Verträgen wurden Klauseln eingeführt, die den Gesellschaften jedes Inter-

esse an der Verbesserung des Dienstes und der Instandhaltung des rollenden Materials nahmen. So wurde der Eisenbahndienst immer schlechter, daß schließlich nach Ablauf der ersten 20 Jahre die Verträge gekündigt werden mußten, und man 1905 bei sämtlichen Hauptlinien mit Ausnahme des adriatischen Bahnnetzes unterhalb Anconas, das erst im folgenden Jahre zurückgekauft wurde, das Staatsbahnsystem einführte. Nur die Nebenlinien wurden den privaten Gesellschaften gelassen. Zunächst entwickelte sich der Eisenbahndienst wegen des schlechten Zustandes der Netze, des Mangels an Lokomotiven und Waggons und wegen des ungenügenden Zustandes der festen Anlagen nur unter großen Schwierigkeiten, zu Lasten des Verkehrs, der gerade damals infolge der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes eine große Aufschwungsperiode durchmachte. Nach drei Jahren unermüdlicher Reorganisation wurde der Dienst schließlich in normale Verhältnisse gebracht und arbeitete zur vollen Zufriedenheit des Landes, sowohl im Frieden als auch im Kriege. Allerdings erfuhr der Staatsdienst besonders nach der finanziellen Seite die Kritik, daß das vom Staat investierte Kapital ungenügend verzinst würde. Dem wurde auf der anderen Seite entgegengehalten, daß es für den Staat vorteilhafter sei, auf die Verzinsung seines Kapitals zu verzichten, denn dadurch könne er dem Waren- und Personenverkehr niedrigere Tarife sichern. Andererseits muß man beachten, daß die Kapitalinvestitionen der italienischen Eisenbahnen über diejenigen anderer Länder hinausgehen, und zwar wegen der hohen Baukosten, die mit der gebirgigen und abschüssigen Natur unserer Halbinsel zusammenhängen. Aus dieser geographischen Gestalt Italiens, die die Verteilung der Bahnnetze auf der engen und langen Halbinsel erschwert, ergibt sich auch die Notwendigkeit, den Waren- und Nord-Süd-Verkehr und den gesamten Export, der vom Norden der Halbinsel ausgeht, durch Vorzugstarife zu Lasten der Reinerträge zu begünstigen. Unmittelbar nach dem Kriege war der Eisenbahndienst stark gelähmt, teils wegen des Mangels an rollendem Material, der sich aus der starken Abnutzung während der Kriegszeit und den ungenügenden Reparaturen ergab, teils wegen der mangelnden Disziplin und geringen Schulung des Personals. Andererseits lasteten auf der Gesellschaft die hohen Kosten für Kohlen, deren Preise gegenüber der Vorkriegszeit verzehnfacht waren, während die Tarife auf das Drei- oder Vierfache gestiegen waren. So wurde das Geschäft sehr passiv und im Jahre 1922 erreichte der Fehl-

betrug 1 Milliarde Lire. Die faschistische Regierung ergriff sofort scharfe Gegenmaßnahmen, indem sie das Personal disziplinierte und abbaute und dadurch allmählich die Leistungsfähigkeit steigerte. Auch bei der Eisenbahn glaubte man besser zu fahren, wenn man ihren Organismus dem verwickelten Chaos der allgemeinen Staatsverwaltung entzog und ihr eine autonome Verwaltung gab, die von dem Verkehrsminister präsiidiert und durch einen Generaldirektor unterstützt wird (1924). Die Wahl der autonomen Organisationsform mit besonderem Verwaltungsrat wurde alsdann auch gegenüber anderen von der Eisenbahnverwaltung abhängigen speziellen Ressorts bevorzugt. Durch Rgl. Gesetz vom 8. Juni 1924 (Nr. 1301) wurde eine autonome Gesellschaft zur Aufbarmachung der albanesischen Petroleumfelder geschaffen, die inzwischen mit der Bohrung nach Quellen begonnen hat. Durch Rgl. Erlaß vom 25. Oktober 1925 (Nr. 1915) wurde eine besondere autonome Gesellschaft zur Aufbarmachung der Wälder Albaniens eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht in der Lieferung von Eisenbahnschwellen, Ausrüstungs- und Werkholz für die Staatseisenbahnen und andere Verbraucher. Schließlich erhielt auf Grund des Dekrets vom 13. Mai 1929 (Nr. 1876) die Eisenbahnverwaltung eine umfangreiche Beteiligung an einer angesehenen Organisation, dem sogenannten „Istituto Nazionale dei Trasporti“, dessen Aufgabe in der Zusammenarbeit mit der Staatsbahn zwecks Verkehrserweiterung durch Einführung von Verkehrsverbesserungen und -erleichterungen besteht. Darüber hinaus hat sie alle Dienste zu überwachen, die mit dem Eisenbahntransport mittelbar und unmittelbar zusammenhängen, die aber geeignet sind, die Stellung der Eisenbahn im Kampf gegenüber der Privatindustrie, und besonders dem Kraftwagenverkehr für Güter und Personen zu stärken.

1930 stand der staatliche Eisenbahndienst in seinem 25. Geschäftsjahr. Die Entwicklung und der Erfolg des Staates in diesem Zeitraum kommt in den nachfolgenden Ziffern zum Ausdruck.

**Die Eisenbahnen in den ersten 25 Geschäftsjahren (1905—1930).**

	1905—06 km	1913—14 km	1921—22 km	1929—30 km
Länge des Netzes . . . . .	10 601	13 871	15 720	16 671
Elektrifische Linie . . . . .	178	349	692	1 626
<b>Rollen des Material</b>	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Lokomotiven . . . . .	2 760	5 337	6 641	5 862
Personenwagen . . . . .	7 008	10 110	11 254	8 591
Güterwagen . . . . .	52 324	103 191	164 731	152 414
<b>Verkehrsleistung</b>	Millionen	Millionen	Millionen	Millionen
Reisende . . . . .	65	93	98	110
<b>Waren . . . . .</b>	Mill. to 23,4	Mill. to 37,5	Mill. to 36,5	Mill. to 58,5
<b>Beladene Güterwagen . . . .</b>	Millionen 3,2	Millionen 4,7	Millionen 6,3	Millionen 6,2
<b>Verkehrsleistung</b>	Mill. Lire	Mill. Lire	Mill. Lire	Mill. Lire
Reisende . . . . .	129	228	1 106	1 556
Waren . . . . .	205	347	2 226	3 033
<b>Bilanz:</b>				
Betriebsseinnahmen . . . . .	347	594	2 975	4 823
Betriebsunkosten . . . . .	223	465	4 053	4 280
Betriebsdefizit . . . . .	+ 124	+ 129	— 1 077	+ 544
Betriebskoeffizient . . . . .	64,05 %	78,26 %	136 %	88,73 %
Gesamteinnahmen . . . . .	477	608	3 017	5 743
Gesamtausgaben . . . . .	418	580	4 275	5 652
Investiertes Kapital (in Gold= lire Vorkriegswert) . . . . .	5 442	7 625	8 975	10 790
Einzahlung zur Unterstützung des Treßors (+) (—) . . . .	+ 59	+ 28	— 2 257	+ 91

Bei der Prüfung der vorstehenden Tabelle erkennt man die beachtenswerte Entwicklung der Linien, die Steigerung des Materials, das Wachsen des Verkehrs und die finanziellen Erfolge, die aus den Verschiebungen des Betriebskoeffizienten gut zum Ausdruck kommen. Dieser sank von 136 % 1921/22 auf 88,73 % 1930. Leider hindert die gegenwärtige Wirtschaftskrise eine weitere Senkung des Betriebskoeffizienten, wie aus der Gegenüberstellung der Bilanzen und der Einnahmen und Ausgaben zum Ausdruck kommt.

### Einnahmen und Ausgaben der italienischen Eisenbahnen 1928/29 und 1929/30.

	1928—29 Mill. Lire	1929—30 Mill. Lire
<b>Einnahmen:</b>		
Verkehrsleistung:		
Reisende . . . . .	1 621	1 613
Waren . . . . .	3 046	3 029
Verschiedene Einnahmen . . . . .	157	183
Summe:	4 824	4 825
<b>Ausgaben:</b>		
Gewöhnliche:		
Personal . . . . .	2 496	2 587
Kohlen und elektrische Energie . . . . .	435	456
Verschiedenes . . . . .	937	866
Außergewöhnliche:		
Reparaturen von Schäden durch höhere Gewalt . .	75	70
Ausrüstung . . . . .	70	70
Rollendes Material . . . . .	190	202
Verbesserung der Linien . . . . .	—	30
Summe:	4 207	4 281
Überschuß des laufenden Geschäftsjahres	617	544
Betriebskoeffizient . . . . .	87,20	88,73

Das Geschäftsjahr 1929/30 verzeichnete einen Stillstand der Einnahmen und wachsende Ausgaben. Den größten Anteil an den Ausgaben nahmen, wie im Auslande, die Gehälter für das Personal ein, die etwa 63 % der Gesamtausgaben ausmachten, obwohl die Zahl der Bediensteten in den letzten 7 Jahren von 202000 auf 160000, d. h. von 12,3 Bediensteten je Kilometer auf 9,39 reduziert wurde. Mußten noch im Jahre 1921 je 1 Million km 64 Bedienstete durchgeschleppt werden, so reichen heute 27 aus. Dieser Erfolg ist auf den scharfen Durchgriff der Verwaltung zurückzuführen, der sich auch in anderen Anzeichen, z. B. Rückgang der Gesamtsumme für Schadenersatz der Eisenbahn, Diebstahl, Verfehlungen und verzögerten Ablieferungen, ergibt. Die Summe der Schadenersatzzahlungen sank in dem Zeitraum 1921/22—1929/30 von 119 Millionen auf 3 Millionen Lire. Was die finanziellen Ergebnisse angeht, so leiden auch die italienischen Eisen-

bahnverwaltungen an der auch bei fremden Eisenbahnen bekannten Tatsache, daß die Verzinsung der Schulden, die zur Ausdehnung der Anlagen aufgenommen werden mußten, äußerst schwierig ist. Die Folge ist eine Schmälerung der Gewinne des Aktienkapitals durch die Schuldzinsen. Bei der italienischen Eisenbahn kann man als Aktienkapital die Summe ansehen, die vom Staat von Juli 1905 bis zur Gründung der neuen Gesellschaft allmählich und ohne irgendwelche Zinsen und Amortisationsansprüche in den Bahnlinien und sonstigen Betriebsmitteln investiert wurde. Dieses Kapital, das man dem Aktienkapital privater Unternehmungen gleichstellen kann, beläuft sich in Vorkriegsgoldlire auf 37130 Millionen, die in der neuen Goldinheit und unter Berücksichtigung des verschiedenen Wertes der Lire bei jeder späteren Investition auf 21712 Millionen Lire gegenwärtiger Währung ansteigen. Dagegen sind die auf der Gesellschaft lastenden Schulden bis zum 30. Juli 1930 auf 8079 Millionen gestiegen. Daraus ergibt sich eine jährliche Gesamtbelastung von 448 Millionen, wovon 379 für den Schuldendienst und 69 Millionen für die Amortisation draufgehen. Wenn man nun vom Gewinn des letzten Jahres die Gesamtlasten der Gesellschaft, die man auf 466 Millionen berechnen kann, abzieht, verbleiben dem Staat zur Verzinsung seines Kapitals nur 92 Millionen; in Beziehung gesetzt zu den 23712 Millionen Lire Aktienkapital entspricht das einer Dividende von 0,42%. Den geringen Ertrag des investierten Kapitals kann man, wie Professor Flora, wegen seiner theoretischen Untersuchungen und seiner Beteiligung am Verwaltungsrat der Staatsbahnen einer der besten Sachverständigen auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens, richtig bemerkt, nicht etwa der schlechten Leitung zuschreiben, sondern den im Vergleich zu fremden Eisenbahnen wohlbekannten und charakteristischen hohen Kosten unserer Bahnen, die sich aus den natürlichen Verhältnissen Italiens ergeben, erst recht aber nicht der eingeschlagenen Politik niedriger Tarife.

Andererseits muß man darauf hinweisen, daß der tatsächliche Gewinn erheblich höher sein würde, wenn man den Lasten Rechnung trüge, die der Gesellschaft aufgebürdet werden, und die sich auf die Personenbeförderung und andere im Verwaltungsbericht selbst genannte Verpflichtungen beziehen. Unter Berücksichtigung dieser Aufwendungen würde man zu einem allgemeinen Überschuß von 353 Millionen Lire kommen.

Die Berechnung des Geschäftsüberschusses ergibt sich aus der folgenden kleinen Übersicht.

### Betriebsüberschuß der italienischen Staatsbahnen.

	1828—29 Mill. Lire	1829—30 Mill. Lire	Differenz Mill. Lire
1. Betriebsüberschuß . . . . .	617	544	— 73
2. Sonstige Einnahmen . . . . .	12	14	+ 2
3.                                    Insgesamt:	629	558	— 71
Zusätzliche Ausgaben:			
4. Zinsen und Amortisationen an den Staatsfiskus . . . . .	412	448	+ 36
Zinsen an Dritte . . . . .	4	5	+ 1
5. Sonstige Außenverpflicht. der Gef. 6.                                    Insgesamt:	6	13	+ 5
	422	466	+ 42
Abführungen an den Staats- fiskus (3—6): . . . . .	207	92	— 115

### III. Lebensversicherung.

Außer der Post und den Eisenbahnen wurde durch Gesetz vom 4. April 1912 (Nr. 303) auch die Lebensversicherung in die Unternehmungstätigkeit des Staates einbezogen, und zwar durch die Gründung des „Istituto Nazionale delle Assicurazioni“. Das Institut wurde Gegenstand monopolistischer Bewirtschaftung, erhielt juristische Persönlichkeit und autonome Verwaltung und stand unter der Kontrolle des Ministers für Landwirtschaft, Industrie und Handel. Es hätte sich zu einer wirklichen und eigentlichen Unternehmung von gewerblichem Charakter entwickeln müssen, man schlug jedoch gleichzeitig vor, das Tätigkeitsfeld der Lebensversicherung auf alle Schichten des Volkes, auch die Ärmsten, auszudehnen. Die Anregung zur Gründung eines solchen Institutes ging, abgesehen von zufälligen Zeitströmungen der damaligen inneren Politik, vor allem von dem Wunsche aus, dem Staat ein Gewerbe anzuvertrauen, in dem das Kapital eine relativ unbedeutende Rolle spielt, die Risiken voraussehbar sind und das Vertrauen Grundvoraussetzung für den Erfolg ist. Außerdem sind gerade in der italienischen Lebensversicherung überwiegend ausländische Kapitalien investiert worden, die üppige Dividenden erhalten, und am Abzug der von den privaten Unternehmungen gebildeten Prämien-

reserven ins Ausland mit Schuld hatten. Man wollte mit der Verstaatlichung das Vertrauen in die Versicherung stärken, das Volk zur Sorge für die Zukunft erziehen und die Gewinne wie finanziellen Reserven an dem Lebensversicherungsgeschäft für den Staat nutzbar machen. Da man dem Institut keinen fiskalischen Charakter geben wollte, bestimmte man, daß die Gewinne in die „Nationale Kasse für die Invaliden- und Altersversorgung“ abzuführen seien. Das Gesetz schreibt außer der Zusammensetzung des Verwaltungsrates auch die Anlagen der Reserven und des Vermögens des Instituts vor. Die Anlagen können bestehen:

1. in Titeln der italienischen Staatsschuld,
2. in anderen vom Staat ausgegebenen oder garantierten Titeln,
3. in Pfandbriefen,
4. in Lombarddarlehen auf die oben genannten Titel,
5. im Erwerb von staatlich geschuldeten Renten,
6. in Darlehen auf die Lebensversicherungspolice selbst,
7. in städtischem Grundvermögen innerhalb des Königreichs; diese Anlage dürfte 10 % der Reserve nicht überschreiten,
8. in Vorschüssen an öffentliche Beamte gegen übereignungen von ein Fünftel des Gehalts.

Jede weitere Anlage kann nur durch Rgl. Verordnung gestattet werden.

Diejenigen Policen, die von in Italien bereits vor Erlass des Gesetzes arbeitenden privaten Unternehmungen ausgegeben waren, blieben in Kraft. Das Institut konnte sich das Portefeuille dieser Lebensversicherungsunternehmungen im Gesamtbetrage der von ihnen im Königreich bis zum 31. Dezember 1911 abgeschlossenen Verträge zedieren lassen, unter der Bedingung, daß die zedierenden Unternehmen die entsprechende Prämienreserve abführten. Nach der Zession trat das Institut an Stelle der Unternehmen in deren Rechte und Pflichten gegenüber den Versicherten ein. Diejenigen Versicherungsunternehmen, die das Lebensversicherungsgeschäft bis zum 31. Dezember 1911 ausgeübt hatten, konnten durch Rgl. Verordnung die Erlaubnis erhalten, ihre Geschäfte 10 Jahre weiter fortzusetzen, wenn sie von jedem nach Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossenen Risiko 40 % an

das Institut abtraten. Das Institut begann seine Tätigkeit 1913 mit einem Bestand von 119137 Verträgen und einem Kapital von 762,8 Millionen Lire und einem Reindermögen von 151,2 Millionen Lire. Letzteres stammte aus der Zession des Portefeuille von 25 Gesellschaften, von denen 10 inländische und 15 ausländische waren. Zwei italienische und neun ausländische Unternehmen setzten ihre Tätigkeit zehn Jahre lang in Konkurrenz mit dem Institut fort. Unter den ausländischen befanden sich die beiden Triestiner Gesellschaften „Assicurazioni Generali“ und „La Riunione di Sicurtà“. Die Prämientarife des Instituts werden nach einzelnen Untersuchungen auf einen Zinssatz von 3,5 %, und der Sterbetafel, die sich nach der Volkszählung von 1901 und der Sterblichkeit der vier Jahre 1899—1902 ergab, aufgebaut. Sie stellten sich bedeutend günstiger als die bis dahin angewandten Tarife, obwohl die Policebedingungen äußerst liberal blieben. Das Institut hatte sogleich gute Erfolge und übertraf bereits im ersten Geschäftsjahr die Abschlüsse der verbliebenen privaten Unternehmungen um mehr als das Dreifache. Nach Ausbruch des Krieges konnte das Institut ohne Mühe dem Staate umfangreiche Dienste leisten, indem es unter Entfaltung einer außergewöhnlichen Initiative unter anderem 5 Millionen Gratispolicen zugunsten der Frontsoldaten ausgab und verwaltete, einige 100 000 Lebensversicherungspolicen, die mit der V. und VI. Kriegsanleihe verbunden waren, ausgab, die Kriegsrisiken in der Schifffahrt und später die Rückversicherung aller Risiken übernahm, die von den privaten Unternehmungen eingegangen worden waren. Mit Hilfe der außerordentlich hohen Gewinne aus den Versicherungen der Kriegsrisiken wurde dann die „Opera Nazionale dei Combattenti“ gegründet, ein großzügig angelegtes Institut zur verschiedenfältigsten Unterstützung der Heimkrieger und besonders zur Schaffung von Landstellen, die in großem Umfange an der Urbarmachung vieler Sumpfgelände der Halbinsel teilhaben.

Das erste Jahrzehnt des Instituts ist durch eine Zeit der Wirren und außergewöhnlicher Ereignisse wie den Krieg und die Epidemie von 1918 gekennzeichnet; all dieses konnte natürlich nicht spurlos am Lebensversicherungsgeschäft vorübergehen. Im Ganzen nahm jedoch die Geschäftstätigkeit einen unaufhaltbaren Aufschwung, wie aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich ist.

## Entwicklung der italienischen staatlichen Lebensversicherung 1913—1922.

	Direkte Abschlässe		Portefeuille <sup>4</sup>		Deckungs- reserven <sup>5</sup>	Prämien	Gesamt- tätigkeit
	Policen	Betrag <sup>2</sup> Lire	Policen	Betrag <sup>2</sup> Lire			
1913	24 540	215 421 413	140 403	936 917 878	168 229 619	34 590 605	166 253 598
1914	23 385	168 995 594	—	—	—	39 091 932	184 845 423
1915	15 139	107 372 741	—	—	—	39 627 006	203 372 720
1916	10 554	83 407 839	—	—	—	40 553 287	223 091 274
1917	10 369	106 765 454	167 111	1 907 306 526	234 808 340	44 404 275	247 244 087
1918 <sup>3</sup>	99 047	943 016 169	—	—	—	85 004 569	300 415 746
1919	31 047	298 518 031	—	—	—	94 849 101	366 491 754
1920 <sup>3</sup>	82 607	919 915 726	516 432	2 968 855 568	440 015 223	149 116 175	471 417 152
1921	35 837	648 299 820	536 388	3 652 429 551	591 641 715	177 578 929	647 710 888
1922	33 624	709 904 291	542 622	4 221 793 513	731 265 964	190 355 553	844 161 984

Das Regime des Monopols hätte im April 1923 beginnen sollen. Die Regierung hat jedoch in Ansehung der einer besonderen Berücksichtigung bedürftigen Interessen des vor wenigen Jahren an das Königreich angeschlossenen Triest, das Sitz alter blühender Versicherungsunternehmen war, das Gesetz vom 4. April 1912 durch verschiedene Verordnungen abgeändert, die nun in den Gesetzen vom 17. April 1925 (Nr. 473) und vom 11. Februar 1926 (Nr. 254) zusammengefaßt wurden. Dabei wurden die folgenden Grundsätze herausgearbeitet:

1. Abschaffung des Monopols und Zulassung in- und ausländischer Unternehmungen zur freien Geschäftstätigkeit unter bestimmten Garantien.
2. Aufrechterhaltung des Istituto Nazionale, dessen Policen vom Staat garantiert werden.
3. Pflicht der privaten Gesellschaften zur Zession eines Bruchteils jeder Risikoversicherung. Der Bruchteil beträgt 40 % im ersten Jahrzehnt, 30 % im zweiten, 20 % im dritten und darüber hinaus 10 %.

<sup>2</sup> Einschließl. d. verzehnf. Gewinne.

<sup>3</sup> Einschließl. d. 5. und 6. Kriegsanleihen.

<sup>4</sup> Einschließl. d. ausgefüllten Portefeuilles u. d. gesetzl. Zessionen.

<sup>5</sup> Ohne die Kosten für den Erwerb der Amortifikationen.

Auf diese Weise übt das Institut seine Aufgabe als Kontrollorgan des italienischen Versicherungsmarktes und der Tätigkeit der privaten Gesellschaften aus, und zwar hinsichtlich jedes einzelnen Vertrages, ohne deren Tätigkeit zu stören, wobei es selbst eine bevorzugte Stellung innehat, die ihm eine wirksame Konkurrenz mit den privaten Gesellschaften gestattet, trotz seiner Eigenschaft als öffentlicher Körperschaft, und trotz seiner überwiegend nationalen und sozialen Zielsetzung. Darüber hinaus wurde durch die neue Gesetzgebung dem Verwaltungsrat eine größere Vollmacht und Autonomie, sowie dem gesamten organisatorischen Aufbau des Instituts eine größere Biegsamkeit gegeben. Der Staat griff nur durch Rgl. Verordnungen und auf Vorschlag des Verwaltungsrates selbst, des Kollegiums der Syndici und des Generaldirektors ein. Das Feld der Anlagen wurde bedeutend erweitert und die Begrenzung der Investitionen in Immobilien auf 10 % aufgehoben; gleichfalls wurden auch die folgenden Anlagemöglichkeiten gestattet: 1. Aktien der Banca d'Italia des Istituto di Credito fondiario italiano und der Ferrovie Sarde; 2. Erstfällige Hypothekendarlehen; 3. Darlehen an Provinzen und Gemeinden und Konsortien zur Urbarmachung, Bewässerung und für andere hydraulische Arbeiten; oder die Beteiligung am Gründungskapital öffentlicher Anstalten; 4. Beteiligung an inländischen Versicherungsunternehmungen jedweder Natur im Umfang von höchstens 5 % der Reserven und des Vermögensstocks; 5. Kassendepositen bei den größten öffentlichen Kreditinstituten im Höchstumfang von 5 % der Reserven.

Die Änderung der Anlagevorschriften haben dem Institut eine Erhöhung des Zinsfußes für die Bewertung der Prämienreserven von 3,5 auf 4,5 % ermöglicht.

Von den größeren durch das Gesetz eingeräumten Betätigungsbereichen hat das Institut 1923 durch die Gründung der Assicurazioni d'Italia im Zusammenhange mit größeren italienischen Unternehmungen Gebrauch gemacht. Das neue Institut sollte den elementaren Versicherungszweigen dienen. Das Istituto Nazionale hatte sich bereits 1922 an der Unione Italiana di Riassicurazione, einer der größten Rückversicherungsunternehmungen, mit einem Drittel des Grundkapitals beteiligt. Die Gesellschaft übernahm diesen Geschäftszweig, den das Institut bereits einige Jahre unter ungeeigneten Bedingungen betrieben hatte. Im Jahre 1927 beteiligte es sich an dem Konsortium zur Versicherung ungewöhnlicher Risiken und brachte zum großen Teil

das Kapital der „Ital. Kreditversicherungs-gesellschaft“ auf. Letztere sollte die gewöhnlichen Solvenzrisiken versichern, während für die Garantie der politischen Versicherungen der Eingriff des Staates in Form eines besonderen, bei der gleichen staatlichen Gesellschaft vorgesehenen Komitees eingesetzt wurde.

Das Institut hat nicht nur in der Erziehung zur Vorsorge und in der Erhaltung und Förderung des Versicherungsgedankens sich große Verdienste erworben, sondern auf finanziellem und wirtschaftlichem Gebiete die Ziele, für die es geschaffen war, d. h. die Erhöhung der Kapitalreserven zum Nutzen der Nation, erreicht. In den ersten fünf Jahren der Geltung des Gesetzes wurde ein beträchtlicher Teil von Kapitalanlagen im öffentlichen Interesse verwendet: in Eisenbahnbauten, Urbarmachungen, Darlehen an Provinzen und Gemeinden für hygienische Zwecke und Wohnbauten, Beteiligungen an der Gründung von Anstalten, die von der Regierung errichtet wurden, z. B. der Banca per il lavoro e la Cooperazione, an den Kreditkonfortien für öffentliche Arbeiten, an der Allgemeinen Petroleumgesellschaft, an dem Institut für den Wiederaufbau von Venetien, am Institut für staatliche Beamtenwohnungen, dem Rationalen Kreditkonfortium für landwirtschaftliche Meliorationen usw. Darüber hinaus hat es die Arbeit im Auslande unter besonderem Augenmerk auf die Zielländer der italienischen Auswanderung organisiert: In Ägypten, Tunis, Kleinasien, in der Türkei, in Griechenland, in Albanien, in Frankreich errichtete es eigene Agenturen; in Brasilien und Argentinien nahm es durch Rückversicherungsverträge an dem Geschäft wichtiger Gesellschaften teil, die unter seinem direkten Einfluß entstanden waren. Im Jahre 1925 begann es das Geschäft der Volksversicherung ohne ärztliche Voruntersuchung auf kleinste Beträge mit monatlicher Prämienzahlung, eine Versicherungsform, die zuvor in Italien unbekannt war, und die auf Grund von Abmachungen mit den Gewerkschaften durch Sammelverträge gefördert wurde. In den ersten drei Jahren wurden 121 025 Versicherungspolice auf 242,6 Millionen Lire Versicherungskapital bei einer Durchschnittshöhe der Police von 2000 Lire ausgegeben. Im Jahre 1927 wurden bei dem Institut Ergänzungskurse zu den statistischen und Rechtsvorlesungen an der Universität Rom eingerichtet, um das versicherungswissenschaftliche Studium zu fördern, gleichfalls wurden Studienstipendien zur Verfügung gestellt.

Nach seiner finanziellen Bedeutung und der Entwicklung seiner Ge-

schäftstätigkeit hat das Istituto Nazionale di Assicurazione die Versicherungsgesellschaften von Mitteleuropa weit übertroffen.

### Entwicklung des Istituto Nazionale di Assicurazione 1923–1929.

(Lire.)

Jahre		1923	1926	1929
Direkte Abschüsse . . .	{ Police	35 303	85 238	98 271
	{ Betrag	720 440 040	1 659 633 093	1 701 306 670
Portefeuille . . . . .	{ Police	554 245	740 852	980 435
	{ Betrag	4 673 546 491	8 028 471 971	10 725 661 362
Prämien . . . . .		221 650 878	338 192 953	605 735 802
Deduktionsreserven . . . . .		856 491 961	1 386 735 581	2 395 839 025
Gesamtstätigkeit . . . . .		1 187 243 362	1 750 317 325	2 835 799 414

Im Jahre 1929 wurden von 2835 Millionen Gesamteinnahmen 2279 Millionen für öffentliche Darlehen und die Finanzierung öffentlicher Arbeiten vorbehalten. Darin kommt die Tendenz zum Ausdruck, jedes auf reine Privatinteressen zurückführbare Kreditbegehren mit Nachdruck auszumerzen. Unter den öffentlichen Finanzierungsgeschäften figurieren die Eisenbahnen, Land- und Autostraßen mit 330 Millionen, die landwirtschaftliche Urbarmachung und Umsiedlung mit 174 Millionen, Wasserkraftanlagen mit 15, öffentliche Arbeiten mit 92, die Bau финанzen mit 319, Darlehen an lokale Körperschaften mit 446, Schuldverschreibungen des Staates oder solche mit staatlicher Garantie mit 818. Die Ausgaben stiegen von 16,6 Millionen 1925 auf 26,2 1929, in Prozenten der Prämieeneinnahmen sanken sie jedoch von 5,54 auf 4,31.

### IV. Finanzmonopole.

Obwohl die Untersuchung der Finanzmonopole nicht in die wissenschaftliche Kategorie der öffentlichen Unternehmungen gehört, halte ich es zur Ergänzung des Überblicks über die italienische Finanzpolitik bis zum faschistischen Regime für zweckmäßig, kurz auf das Tabakmonopol, das für die italienische Finanz- und Wirtschaftspolitik eine große Bedeutung hat, und auf die anderen Monopole, die mit diesem organisch verbunden sind, einzugehen. Bei der Bildung des Königreichs sah sich der Staat verschiedensten Gesellschaften gegenüber, die in den alten italienischen Staaten bestanden. Infolgedessen schritt er zur Zusammenfassung der Gesellschaften durch das Gesetz über das Tabak-

monopol vom 13. Juli 1862 (Nr. 710). In der Folgezeit wurde das Monopol auch auf Gebiete ausgedehnt, in denen der Tabakanbau und -handel Gegenstand privater Initiative waren. Im Jahre 1868 bekam die politische Strömung das Übergewicht, die seit 1862 von Sella entfacht und von Ferrara in seiner Eigenschaft als Finanzminister 1867 wieder aufgenommen worden war, und die darauf abzielte, das Tabakmonopol an eine Privatgesellschaft in Form der staatsbeteiligten Regie zu übertragen. Man erhielt jedoch nicht die erwarteten Gewinne, und infolgedessen trat 1889 der Staat an die Stelle der Regie und übernahm die Fabrikation und den Handel in Form eines Sonderdienstes, der der Generaldirektion für die Verbrauchssteuern und dann der Generaldirektion der Monopole übertragen wurde. Im Jahre 1895 wurde in Scafati eine Versuchsanstalt für den Tabakbau und 1897 eine Agentur des italienischen Tabakmonopols in New York für Informationen und den Tabakankauf gegründet. Im Jahre 1918 wurde der Betrieb der Direzione Generale dei Monopoli industriali übertragen. Von dieser wurde außer dem Tabakmonopol das Salz-, Zündholz- und Chininmonopol verwaltet. Letzteres war nicht aus fiskalischen Gründen errichtet worden, sondern zur Verschärfung und Förderung des Kampfes gegen die Malaria mittels kostenloser Verteilung oder Verkaufs des besten Chinins zu mäßigen Preisen aus staatlicher Produktion. Die gleiche Direktion übernahm außerdem die Verwaltung des Lottomonopols. Schließlich wurde durch Rgl. Dekret vom 8. Dezember 1927 (Nr. 2258) und durch Gesetz vom 21. Januar 1929 (Nr. 67) die Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato gegründet. An der Spitze steht der Finanzminister, dem ein Verwaltungsrat beigelegt ist, und der von einem Generaldirektor unterstützt wird. Die neue Organisation erlaubte der Verwaltung eine scharfe Anspannung der Einnahmequellen des Monopols und konsequente Durchführung ihrer Programmpunkte, die sich in folgenden drei Richtungen bewegen: 1. Vervollkommnung des inländischen Tabakanbaus zur Verbesserung der Tabakwaren, und Förderung der Ausfuhr der Überschüsse der nationalen Produktion; 2. Rationelle Organisation der Produktion zur Senkung der Produktionskosten; 3. Steigerung der Ausfuhr von Monopolprodukten durch Erschließung neuer Absatzgebiete und Förderung der alten, und zwar unter Zusammenarbeit mit der Azienda Tabacchi Italiani, einer Institution, deren Hauptaufgabe in der Förderung des Tabakhandels mit dem Auslande besteht, und deren Kapitel

zu zwei Dritteln von der Monopolverwaltung und zu einem Drittel von den Banchi di Napoli e di Sicilia aufgebracht wurde. Die Erfolge der Monopole sind ausgezeichnet, wie aus dem nachstehenden Überblick ersichtlich ist, der aus dem allgemeinen Bericht des Staates des Finanzjahres 1928/29 stammt.

### Gebahrung der italienischen Finanzmonopole 1928/29.

Monopolzweig	Gesamteinnahme Lire	Unkosten Lire	Geschäftsüberschuß Lire
Tabak . . . . .	3 514 725 459,11	832 945 102,44	2 681 780 356,67
Salz . . . . .	371 896 492,13	109 132 363,15	262 764 128,98
Chinin . . . . .	15 817 100,70	7 239 427,27	8 577 673,43
Insgesamt	3 902 439 051,94	949 316 892,84	2 953 122 159,08

An den Einnahmen aus dem Tabakmonopol wurden die Gemeinden beteiligt. Sie erhielten 1928/29 125 Millionen Lire.

Die erheblichen finanziellen Erfolge der Monopole, die vielleicht das größte italienische Industrieunternehmen darstellen und nach sachverständigem Urteil eine ausgezeichnete Organisation besitzen, werden von beachtlichen Fortschritten in der inländischen Tabakwirtschaft begleitet. Das Monopol hat den Tabakanbau durch Vervollkommenung und Anpassung der vom Konsum unseres Marktes nachgefragten Sorten an das italienische Klima wirksam gefördert. An diesem Erfolg hat auch das Istituto Sperimentale von Scafati Anteil. Es wurden 1928 bis 1929 35 000 ha in Tabakkultur genommen, die eine Ernte von 40 Millionen Kilogramm erzielten, also mehr als das Monopol braucht. Im Vergleich zu den 8500 ha, die vor 10 Jahren bebaut waren, ist das ein beachtlicher Fortschritt. Infolge dieses Fortschritts ergibt sich bereits eine Quote von 81 % für den Verbrauch inländischen Tabaks, während diese vor dem Kriege nur 28 % betrug. In der letzten Zeit stieg auch der Export. Er betrug 38 Millionen Lire und 24000 dz Blätter, 57000 kg Zigaretten und 400000 kg Zigarren.

Insgesamt wurden also ausgezeichnete finanzielle Ergebnisse erzielt. Der Anbau und die Verarbeitung des Tabaks wurden unter großen Vorteilen der Landwirtschaft und der Arbeiter ins Inland verlegt. Man erzielte eine steigende Ausfuhr, die Hand in Hand mit einer Verminderung der Einfuhr und einer Verbesserung der Handelsbilanzen ging.

Wegen der großen Erträge des Tabakmonopols hat man ihm die Amortisation der öffentlichen Schulden anvertraut, unter gleichzeitiger Erhöhung der Preise durch Rgl. Verordnung vom 28. April 1930 (Nr. 423). Die Regierung erwartet daraus einen Mehrertrag von mindestens 500 Millionen, den sie der Amortisationskasse der öffentlichen Schulden übergeben will. Infolge dieser Preisänderung wurde eine neue Verteilung der Einnahmen des Tabakmonopols vorgesehen, und zwar dergestalt, daß 74,5 % dem Staat und 4,5 % den Gemeinden zufließen und 21 % der Gesellschaft als Betriebsmittel verbleiben. Die Verwaltung führt jedoch den gesamten Reingewinn an den Staat ab.

### Zweiter Abschnitt.

## **Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen unter der Herrschaft des Faschismus.**

In diese Gestaltung der älteren und bedeutungsvolleren öffentlichen Unternehmungen Italiens hat die Politik des faschistischen Regimes in der Richtung eingegriffen, daß sie den staatlichen Unternehmungen eine größere Geschmeidigkeit und Selbständigkeit zu geben versuchte und ihnen stärker den Stempel wirklich erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen aufdrückte, ohne sie jedoch seiner ständigen Kontrolle und Leitung zu entziehen. Im Einklang mit dem Streben nach Schaffung autonomer Unternehmungen und nach Ausrichtung auf die politischen Ziele der faschistischen Ordnung sind in den letzten Jahren zahlreiche autonome Unternehmungen und Beteiligungen des Staates an privaten Unternehmungen zu verzeichnen gewesen. „Denn der Staat sitzt in der korporativen Ordnung nicht untätig (agnostico o) dabei oder gibt nur einen teilnahmlosen Zuschauer der Entwicklung des nationalen Lebens ab, er rechnet nicht nur auf die ausgleichenden und wiedergutmachenden Kräfte der Natur, sondern er greift mit allgemeinen und speziellen Vorschriften ein, wenn Interessen der Gesamtheit auf dem Spiel stehen.“

Die neugeschaffenen und staatsbeteiligten Unternehmungen sind ihrer Natur nach verschieden; ihre Einteilung ist infolgedessen unter rechtlichen und finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten äußerst schwierig. Dazu ist die Zahl dieser Unternehmungen derart gewachsen,

\* Rede Mussolinis vom 2. Okt. 1930 vor dem korporativen Rat.

daß es selbst dem parlamentarischen Haushaltsausschuß nur mit Mühe gelang, ein vollständiges Verzeichnis aufzustellen, und zwar als es dem Haushaltsausschuß wie anderen bedeutungsvollen Vertretern des Parlamentes zweckmäßig erschien, die Regierung auf Maßnahmen zur Einschränkung dieser Entwicklung zu drängen. In der Tat konnte der Haushaltsausschuß feststellen, daß von den Anstalten und Unternehmen der geschilderten Art zum Teil Aufgaben erfüllt wurden, die zweifellos der innersten Natur der Staatsaufgaben verwandt sind, und an und für sich unmittelbar Gegenstand seiner Verwaltungsorgane sein mußten. Auf der anderen Seite gibt es Anstalten und Unternehmen, die trotz ihrer öffentlichen Natur rein gewerblichen Charakter haben. Zwischen beiden Gruppen von Instituten kann man nur schwer eine klare Grenzlinie aufstellen. Dennoch ist offensichtlich, daß zwischen den Aufgaben und Zielen, z. B. der nationalen Mutter- und Kinder- versorgungsanstalt, den Staatsseisenbahnen und der Bäder von Montecatini oder Recoaro ein Unterschied besteht. Der Haushaltsausschuß stellt sich nun die Frage, ob man den Staat nicht auf eine Revision der gegenwärtigen Verhältnisse drängen mußte. Er stellt fest, daß es eigentlich keinen zwingenden Grund gibt, der zur Errichtung von besonderen Körperschaften rät, die Aufgaben erfüllen, die zu den Grundpflichten des Staates gehören, wie die Mutter- und Kinderversorgung oder die Erhaltung des Straßennetzes. Zur Schaffung der Mutter- und Kinder- versorgung auf der einen, und zur Schaffung des autonomen Straßen- haus haben Bequemlichkeitsgründe geführt: besonders ausschlaggebend war die Möglichkeit der Erleichterung für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, und auf der anderen Seite die Möglichkeit, für diesen oder jenen Zweck Mittel bereitzustellen, ohne daß diese auf andere Titel übertragen werden konnten. Der Haushaltsausschuß ist der Ansicht, man könne das gleiche Ergebnis erzielen, wenn man beide Aufgaben- kreise in die allgemeine Verwaltung des Staates eingliederte und im Haushaltsplan zwei Kapitel einstellte, die ausschließlich für diese beiden Aufgabenkreise bestimmt sind und den Vermerk tragen, daß ihre Fonds nicht übertragen werden können. Der Vorzug einer solchen Umorgani- sation bestünde nicht nur darin, daß man in dem Haushaltsplan wieder Summen einbringt, für deren Entfernung aus den üblichen Formen der Finanzverwaltung kein Anlaß besteht, sondern auch in der besseren Ausnutzung des Personals und im besseren Ausgleich seiner Zahl, seiner Ordnungslisten und Aufstiegsmöglichkeiten. Weniger zu bemerken ist

hinsichtlich der zweiten Gruppe von Unternehmungen und Anstalten, die einerseits wegen ihrer Verbindung von gemeinnützigen und gewerblichen Leistungen nicht gut der Privatinitiative überlassen werden können, sich aber ebensowenig mit dem Apparat der allgemeinen Staatsverwaltung vertragen. Dagegen hält der Haushaltsausschuß die Revision sämtlicher Unternehmungen für nötig, die zur obengenannten dritten Gruppe gehören: Bergwerke, Hotels, metallurgische Unternehmungen und Druckereien. An diesen ist der Staat heute als Industrieller und Händler beteiligt, wobei er Verträge eingeht und Aufgaben übernimmt, über deren Inhalt und Natur das Parlament keinerlei Kenntnis hat. So entwickelt sich eine Reihe von staatlichen Betätigungsgebieten, die zwar von der Carta del Lavoro gerechtfertigt werden, aber nur durch den Hinweis auf ungenügende Leistungen der privaten Initiative. Damit will der Haushaltsausschuß nicht leugnen, daß in einigen Fällen die staatliche Betätigung nützlich gewesen ist, und daß es zum Teil recht zweckmäßig war, die Betätigung des Staatsvermögens zuzulassen<sup>7</sup>.

Ich habe diesen Bericht des Haushaltsausschusses ausführlicher vorgetragen, um damit eine beachtliche Stellungnahme zu der Politik des Faschismus gegenüber den öffentlichen Unternehmungen zur Darstellung zu bringen, und zwar um so lieber, als diese Stellungnahme vom gleichen Ausschuß auch bei anderen Gelegenheiten offenbar wurde und von anderen Vertretern des Parlaments geteilt wird. Ein solches Urteil ist jedoch noch nicht bestimmend genug, um ernsthaft diskutiert zu werden. Wenn dieses Urteil mit genauem Beweismaterial unterbaut wird, kann es zum Teil ergänzt, aber auch von anderen Überlegungen modifiziert werden. So muß man z. B. bedenken, daß die durch das Gesetz vom 17. Mai 1928 (Nr. 1904) geschaffene autonome Straßenverwaltung auch von dem Gesichtspunkt aus beurteilt werden muß, daß es technisch und ökonomisch vorteilhaft ist, die Erhaltung eines Straßennetzes von 20000 km, das früher in Händen von gut 72 Provinzen lag, einem technisch spezialisierten und in der Ver-

---

<sup>7</sup> Relazione della Giunta Generale del Bilancio sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'anno finanziario 1928—29. Camera dei Deputati — Documento n. 448—A, p. 34—35. Cfr. pure le Relazioni della stessa Giunta sul rendiconto dello Stato 1927—28 documento n. 30—A, p. 35, 73 e segg., sullo Stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze 1929—30, documento n. 10—A c 10bis—A, p. 11—12.

waltung unabhängigen Organ zu übertragen. Dann kann man auch verstehen, daß dieser Körperschaft die Einnahmen der Kraftfahrzeugsteuer, die früher zum Teil an die Provinzen ging, die Anliegerbeiträge und eine jährliche Anweisung des Staatschazes von 160 Millionen auf 20 Jahre zur Verfügung gestellt werden.

Auf der anderen Seite muß man gegenüber der von dem Haushaltsausschuß offengelegten Tendenz die Stellungnahme bedeutender Gelehrter, wie Floras, entgegenhalten, der für die Eisenbahnverwaltung eine noch weitergehende ökonomische und finanzielle Selbständigkeit fordert und so weit geht, daß er das Bahnnetz nicht vom Staat, sondern von einer Gesellschaft auf Rechnung des Staates verwaltet haben will<sup>8</sup>. Gleichfalls erinnere ich daran, daß der Generaldirektor der Monopole, Ing. G. Boselli, eine noch freiere und elastischere und an weniger Formalitäten gebundene Verwaltung der monopolistischen Industrien verlangt, um das Optimum der Produktion und der technischen Leistungsfähigkeit noch besser anstreben zu können<sup>9</sup>.

Die Organisationsformen der öffentlichen oder der privaten Unternehmungen, an denen der Staat im öffentlichen Interesse beteiligt ist, lassen sich in zwei Haupttypen darstellen. Der eine Typus umfaßt die öffentlichen Unternehmungen, die zwar unter der Kontrolle des Staates stehen, aber im übrigen ein verhältnismäßig selbständiges Leben führen, und die man als „nebenstaatliche Körperschaften“ (*Enti parastatali*) bezeichnen kann; der zweite Typus sind die Aktiengesellschaften, an denen sich der Staat als Aktionär beteiligt, kurz: die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen.

### A. Nebenstaatliche Körperschaften (*Enti parastatali*).

Die Organisationsformen der öffentlichen Körperschaften, in denen der Staat öffentliche Unternehmungen betreibt, kann im einzelnen variieren, hat aber als gemeinsames Kennzeichen eine Verwaltung, die als eigenes, direktes Organ bestellt ist, und die aus einem Verwaltungsrat und einem Direktor besteht. Sie steht in einem mittel-

<sup>8</sup> F. Flora, *Le Ferrovie dello Stato nell'anno finanziario 1929—30* (Riv. Bancaria, gennaio 1931, p. 30ff.).

<sup>9</sup> Ministero delle Finanze, *Aziende dei Tabacchi, dei Sali e del Chinino dello Stato. Relazione e Bilancio Industriale per l'esercizio 1927—28*, Roma 1929.

baren oder unmittelbaren Verhältnis zur Staatsverwaltung. Die Finanzgebarung dieser Körperschaften kann ganz oder zum Teil vom Staat bestimmt werden. Sie können entweder vom eigenen Kapital oder von Zuschüssen anderer Körperschaften leben, die freiwillig oder nach gesetzlichen Vorschriften an der Errichtung und Verwaltung dieser nebenstaatlichen Körperschaften beteiligt sind. Nach dem Gegenstand ihrer Betätigung kann man solche Körperschaften unterscheiden, die industrielle Unternehmungen, Banken oder Handelsunternehmungen verwalten. Unter den Haupttypen der nebenstaatlichen Körperschaften lassen sich die folgenden nennen:

*Istituto Nazionale L. U. C. E. Rom.* Geschaffen durch Verordnung vom 5. November 1925 (Nr. 1985), reorganisiert durch Verordnung vom 24. Januar 1929 (Nr. 122). Gegenstand der Gesellschaft ist die Verbreitung der Volkskultur und Abhaltung allgemeiner Lehrgänge durch Lichtbild und Sprechfilm. Die letzteren werden für die nationale Propaganda in Italien und im Auslande hergestellt. Das Institut betätigt sich ferner auf den verschiedensten Gebieten des Lehr- und Werbefilms und bildet zu diesem Zwecke ein technisch-beratendes Organ der einzelnen Ministerien, der nationalen faschistischen Partei und aller übrigen Körperschaften, die unter der Kontrolle des Staates stehen.

*L'Azienda Foreste Demaniali — Rom.* Geschaffen durch das Gesetz vom 2. Juni 1910 (Nr. 277), durch Verordnung vom 30. Dezember 1923 (Nr. 3267) unter der Aufsicht des Ackerbau- und Finanzministeriums. Zweck der Gesellschaft ist, die Aufforstung der staatlichen Wälder und Förderung der waldbreichen Gegenden. In seinem Eigentum stehen 200000 ha Land mit einem Werte von etwa 287 Millionen Lire. Die Bilanzsumme betrug etwa 24 Millionen einschließlich der staatlichen Zuschüsse in Höhe von etwa 6 Millionen.

*Istituto Nazionale per i cambi con l'estero — Rom.* Geschaffen durch Verordnung vom 11. Dezember 1917 (Nr. 1956), begann seine Tätigkeit am 11. März 1918 und wurde reorganisiert mit Gesetz vom 13. Februar 1927 (Nr. 112). Zweck der Anstalt ist: Der Cassa- und Terminverkauf von Devisen und andere Geschäfte, die damit zusammenhängen. Sein Ziel ist die Förderung des italienischen Außenhandels.

*Consorzio per sovvenzione su valori industriali — Rom.* Geschaffen durch Verordnung vom 20. Dezember 1914. Das Kapital betrug 25 Mil-

lionen Lire und wurde von den Emissionsinstituten und anderen Banken aufgebracht. Das Consortium wurde bis zum 31. Dezember 1940 verlängert. Sein Zweck ist, in den Hauptstädten des Königreichs direkte Stützungen und Aufkäufe von Wertpapieren vorzunehmen. Es erhielt ferner die Erlaubnis, durch ein besonderes Privileg garantierte Schiffskredite einzugehen und das Kapital auf 100, gegebenenfalls auf 200 Millionen zu erhöhen. Der Umfang des letzteren Geschäftszweiges betrug Ende 1928 365 Millionen, die Stützungen betrugen 3562 Millionen Lire.

*Istituto di Liquidazione — Rom.* Errichtet mit R.D.L. vom 6. November 1926 (Nr. 1832), an Stelle der früheren Sezione Autonoma del Consorzio, mit einem Kapital von 5 Mill. L., zur Liquidierung folgender Institute: Italiana di Sconto; Società Anonima Giovanni Ansaldo & C., entrambe in liquidazione, nonchè la gestione della Società finanziaria per l'Industria ed il Commercio.

*Consorzio di Credito per le opere pubbliche — Rom.* Gegründet mit Dekret vom 2. September 1919 (Nr. 1627). Es steht unter der Aufsicht des Finanzministers. Sein Zweck besteht in der Gewährung von Darlehen zur Durchführung öffentlicher Arbeiten. Sein Kapital beträgt 102 Millionen und wurde von den größeren öffentlichen Unternehmungen und Anstalten aufgebracht. Ende 1928 wurden 1679 Millionen Lire Darlehen und 1370 Millionen Lire Obligationen aus gegeben. Der Gesamtbetrag der ausstehenden Darlehen stieg auf 1355 Millionen, der Betrag der umlaufenden Obligationen betrug 1304 Millionen. Unter den Darlehen stehen an erster Stelle, abgesehen von den Stützungsdiensten an die Soc. Italiana di Navigazione, 355 Millionen für Bodenkultur- und Bewässerungsarbeiten, 123 Millionen für Eisenbahnbauten und andere Verkehrsmittel, 115 Millionen für Wasserkraftanlagen, und 535 für kommunale, sowie 100 für koloniale Arbeiten.

*Istituto di Credito per le imprese di pubblica utilità — Rom.* Geschaffen mit Gesetz vom 20. Mai 1924 (371). Es steht unter der Aufsicht des Finanzministers und hat zum Gegenstand die Einräumung von Darlehen für die Durchführung von Arbeiten, Anlagen und Umbauten, die notwendig sind, um Konzessionen von allgemeinem Nutzen durchzuführen. Das Kapital beträgt 100 Millionen. Ende 1928 waren an italienische Wasserkraftgesellschaften 732 Millionen Lire hypothekarisch gesicherte Darlehen gegeben, von denen 244 Millionen mit Obliga-

gationsemissionen aus dem Inlande, und 474 mit solchen aus dem ausländischen Markt verbunden waren.

*Banca Nazionale del Lavoro — Rom.* Gegründet mit Gesetz vom 18. März 1929 (Nr. 416) an Stelle der früheren Banca Nazionale del Lavoro e della Cooperazione, der Aufsicht des Ministeriums delle Corporazioni e delle Finanze unterstellt. Das Kapital von 160 Millionen und von 150 Millionen wurde vom Staat aufgebracht. Gegenstand der Bank ist die Förderung und Entwicklung der wirtschaftlichen Kräfte der Nation unter besonderer Berücksichtigung der Grundsätze, die in der Carta del Lavoro herausgearbeitet und aufgestellt wurden und sich auf Kredite zugunsten solcher Körperschaften beziehen, die die wirtschaftliche und soziale Förderung der Produzenten und Arbeiter, Genossenschaften, öffentlichen Unternehmungen und Wohlfahrtsanstalten bezwecken. Darüber hinaus pflegt die Bank den Agrarkredit mit den Mitteln der Sezione autonoma di Credito Fondiario.

*Istituto Nazionale per le Case degli Impiegati dello Stato — Rom.* Geschaffen durch Gesetz vom 25. Oktober 1924 (Nr. 1944). Zweck der Gesellschaft ist die Bereitstellung von Dienstwohnungen für Beamte in den Hauptstädten der Provinz. Das Institut darf von der Cassa Depositite Prestiti Darlehen bis zu einer halben Milliarde annehmen; ihm werden gratis Dienstgrundstücke zur Verfügung gestellt. Es kann im öffentlichen Interesse Baugrundstücke gewaltsam enteignen. Im Jahre 1928 stieg der Wert der Bauten auf 140 Millionen Lire.

## B. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen.

Die Erfahrungen auf dem Gebiete der Beteiligung des Staates an Aktiengesellschaften in Italien sollen an den folgenden bedeutungsvolleren Beispielen dargestellt werden.

*Raffineria di Olii Minerali di Fiume.* Diese alte Gesellschaft wurde 1923 verstaatlicht. Die Regierung erwarb die Aktienmehrheit für etwa 9,5 Millionen. Den Rest des Aktienkapitals ließ sie in Händen der „Photogen“. Die Gesellschaft diente der Schaffung eines Handelsapparates in Italien, in den Kolonien und in den Staaten des Hinterlandes von Fiume. Sie sollte einen Druck auf Preise ausüben und das Wirtschaftsleben von Fiume fördern. Das Kapital wurde 1925 auf 25 Millionen erhöht, das Geschäft der Raffinerie verdoppelte sich im Laufe der letzten Geschäftsjahre. Die Raffinerie wurde mit einer mo-

bernen Cradanlage eingerichtet. Im Jahre 1926/27 ging der Rest des Kapitals in den Besitz der Azienda Generale Italiana Petrolii über, die heute de facto die Gesamtkontrolle der Gesellschaft ausübt. In den letzten Jahren wurde eine Dividende von 1,5 Millionen oder 6 % ausgeschüttet.

*Azienda Generale Italiana Petroli (A. G. I. P.).* Die Gesellschaft wurde geschaffen durch Gesetz vom 3. April 1926 (Nr. 556). Das Kapital betrug 100 Millionen und liegt zu 60 Millionen beim Staat. Im Jahre 1929 wurde es auf 140 Millionen erhöht. Zweck der Gesellschaft ist die Schürfung, der Erwerb und die Ausbeutung von Erdölfeldern, die industrielle Verwertung von Erdölprodukten und der Handel mit ihnen, die Bewirtschaftung der Transportmittel zur See und zu Lande, der Erwerb von Aktien und Obligationen verwandter Unternehmungen und die Übernahme ihrer Finanzgeschäfte, die mit den eigentlichen Zwecken der Gesellschaft zusammenhängen. Im März 1929 beschloß sie die Fusion mit der Soc. Nazionale Olii Minerali und übernahm von ihr die gesamten Vertriebsorgane mit 10 Filialen, 12 Agenturen, 142 Niederlassungen und 5 Küstendepots. Die Gesellschaft kontrollierte außerdem die Raffineria Olii Minerali di Fiume (R. O. M. S. A.), deren Produktionskapazität jährlich 2000 t beträgt. Starke Interessennahme verband sie mit den rumänischen Gesellschaften „Prahova“ und „Petrolul Bucuresti“. Sie übt das Leuchtmittelmonopol für die albanesische Regierung aus und hat sich in Albanien einen großen Markt verschafft. Sie nimmt an der „British Oil Development Co.“ (B. O. C.) und damit an 40 % der Erdölfelder im Irak teil. Ferner ist sie beteiligt an der Raffineria Italiana Olii Trasformatori (R. I. O. T.) und schließlich an der „Atlas Petrol“-Gesellschaft für den Vertrieb rumänischen Erdöls. Innerhalb Italiens und im Auslande verfügt sie über 8 Tanker, 10 Küstendepots, über inländische Niederlassungen in den verschiedensten Gegenden Italiens, ferner über 430 Tankwagen, ungefähr 2300 Zapfstellen in Italien und 550 Agenturen. Sie konnte einen wirksamen Druck auf die Preise ausüben und hat in Rumänien und in verschiedenen Gegenden Italiens die Ausbeutung und Bebohrung von Erdölfeldern vorgenommen. In diesen Tagen (Februar 1931) ging die Notiz von der Erschließung eines Erdölfeldes in der Provinz Parma durch die Zeitungen. Der Auswurf soll vielversprechend sein. Im Jahre 1929 wurden 5 % Dividende, 1927 6 %, 1928 keine Dividende verteilt.

*Società Anonima Ansaldo-Cogne.* Gegründet durch das Gesetz vom 14. Juni 1923 (Nr. 1475). Das Aktienkapital beträgt 150 Millionen. Von den 300000 Aktien liegen 156000 bei der Soc. Ansaldo und 144000 beim Staat. Gegenstand des Unternehmens ist die Bewirtschaftung der Hüttenwerke und elektrischen Hochöfen der Aosta, sowie der im oberen Tal gelegenen Wasserkraftanlagen. Der Staat wollte durch diese Beteiligung während einer Krise eine Produktionsstätte von besonderer Bedeutung für Rüstungs- und Kriegsmaterialien schaffen. Im Zusammenhange mit dem Erwerb von Patenten für die Erzeugung besonderer Stahlprodukte und wegen der Notwendigkeit, einzelne Produktionszweige auszugliedern, wurde im Dezember 1927 die „Anonima Nazionale Cogne“ mit einem Kapital von 150 Millionen und die „Anonima Nazionale Aosta“ mit einem Kapital von 55 Millionen gegründet. Die erstere hat zum Gegenstand die Bewirtschaftung der Minen und aller Anlagen in Aosta, die zweite die Bewirtschaftung von Wasserkraftwerken. Die Mehrheit liegt beim Staatsschatz. Die Produktionstätigkeit der Gesellschaften nahm einen starken Aufschwung, es ist jedoch dem Staat noch nicht gelungen, die finanzielle Lage in befriedigendem Umfange zu verbessern.

*Azienda Tabacchi Italiana (A.T.I.)* Gegründet mit Gesetz vom 6. Januar 1927 (Nr. 13), in der Form einer Aktiengesellschaft mit einem Kapital von 36 Millionen, das, wie erwähnt, zu zwei Dritteln von der „Autonomen Verwaltung der Staatsmonopole“ und zu einem Drittel von den Banche di Napoli e di Sicilia gezeichnet ist; Zweck der Gesellschaft ist die Förderung eines jeden Arbeitsgebietes, das irgendwie mit der Produktion, Bearbeitung und dem Handel der Produkte des Tabakmonopols zusammenhängt. Sie hat in Griechenland eine Einkaufsorganisation für mazedonische Tabake eingerichtet und Manipulierungszentren mit einem Arbeiterstand von ungefähr 3000 errichtet. Das neue Einkaufssystem hat die Einkaufskosten des Monopols um 10—20 % gesenkt. Eine ähnliche Organisation wurde in Bulgarien vorgenommen. In der Schweiz hat sie in Zusammenarbeit mit einer Schwestergesellschaft den Handel und die Manipulation von Tabak begonnen. In Brasilien wurde im Staat S. Paulo die Produktion von Zigarren aufgenommen. Man hofft auf einen steigenden Absatz der Produktion. In Argentinien will man das gleiche Programm durchführen wie in Brasilien. In Deutschland wurde in Mannheim mit Hilfe deutscher Fabriken die Soc. Italia für den Handel

und gegebenenfalls für die Erzeugung solcher Produkte, deren Absatz auf dem deutschen Markt Aussicht hat, gegründet. In Italien wurde für die industrielle Ausbeutung von Salz und besonders für die Herstellung von Düngesalzen und magnesiumhaltigen Salzen die „Azienda Industriale e Commerciale per i Sali Italiani“ (A. I. C. S. I.) von ihr gegründet. Die Tabacchi Italiana zeigt 1929 in ihrer Bilanz einen Gewinn von 5 Millionen, woraus eine Dividende von  $7\frac{1}{2}\%$  gezahlt wurde.

*Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'estero (I. C. L. E.) Rom.* Das Institut wurde mit Gesetz vom 15. Dezember 1923 gegründet und kam durch Gesetz vom 3. Oktober 1929 (Nr. 1717) unter die Aufsicht des Finanzministers. Das Aktienkapital von 100 Millionen wurde von privaten Kapitalisten gezeichnet, aber vom Staat mit einer Mindestverzinsung von 4,5 % garantiert. Der Zweck der Gesellschaft besteht in der finanziellen Beteiligung an Unternehmungen für Bodenarbeiten oder Siedlungen im Ausland und in den Kolonien, bei denen besonders italienische Arbeiter beschäftigt werden. Ferner stellt sie die Kaution für die Übernahme von Pachten. Sie stellt die notwendigen Mittel für die Rohstoffe und das Handwerkzeug und fördert den staatlichen Auswanderungsdienst. Das Institut hat beinahe die Hälfte seiner Mittel in Grund- und Industriekrediten in Brasilien und zur Förderung der italienischen Kolonien von Rio Negro, in Italien unter Mithilfe der Compania Italo-Argentina de Colonización investiert. Den Rest hat sie in Krediten zur Förderung der Kolonisation in den afrikanischen Kolonien verwandt, ferner zugunsten der italienischen Expansion in Osteuropa und anderen europäischen Ländern, besonders in Frankreich und Belgien. Im Jahre 1929 wurden 9 Millionen Lire Gewinn ausgeteilt. Die Staatsgarantie brauchte noch nicht in Anspruch genommen zu werden.

### C. Rückblick.

Wenn man einen zusammenfassenden Rückblick auf die öffentlichen Unternehmungen in Italien und ihre Organisationsformen werfen will, gewinnt man den Eindruck, daß hier eine beachtliche Entwicklung stattfand, und zwar ohne Unterschied von den Grundsätzen der privaten Unternehmungstätigkeit. Ein Teil der Unternehmungen hat eine besonders beachtliche Bedeutung erhalten, wie die Eisenbahnen und das Nationale Versicherungsinstitut. Andere wie die Allgemeine

italienische Petroleumgesellschaft (A. G. I. P.) haben noch nicht alle Entwicklungsmöglichkeiten ausgenutzt und noch nicht die Erfolge gezeigt, die man von ihnen erwartete. Dennoch haben sie im Interesse der Allgemeinheit bereits gute Dienste geleistet und auf die Preise einen wirksamen Druck ausübt, um so der Volkswirtschaft einen beträchtlichen Gewinn zu sichern. Die öffentlichen Unternehmungen in Italien haben die Aufgabe ergänzender Organe der privaten Initiative und stellen eine bedeutungsvolle wirtschaftliche Einheit dar, die eine feste Brücke für die weitere Entwicklung der öffentlichen Unternehmungen im Interesse des allgemeinen Wohls bilden.

Unter dem faschistischen Regime hat die autonome Organisation der öffentlichen Unternehmungen große Fortschritte gemacht, sei es in der Form nebenstaatlicher Körperschaften, einem charakteristischen Institut der öffentlichen italienischen Unternehmungstätigkeit, sei es als gemischtwirtschaftliche Unternehmungen. Der Zweck dieser Entwicklung liegt in der Beseitigung aller Hemmungen, die aus der bürokratischen Schwerfälligkeit der öffentlichen Verwaltung herrühren und in der Dienstbarmachung der Vorteile, die eine elastische Verwaltung, eine unabhängige Wirtschaftsführung und eine entschlußfreudige Initiative mit sich bringen.

### Literaturverzeichnis.

- A. Graziani, *Istituzioni di Scienza delle Finanze* Torino, U.T.E.T. 1929.  
 F. Flora, *Manuale della Scienza delle Finanze*, Livorno Giusti, VI ediz.  
 Derselbe, *Le Ferrovie dello Stato nell'anno finanziario 1929—30* (Rivista Bancaria, gennaio 1931).  
 M. Fanno, *Elementi di Scienze delle Finanze*, Torino Lattes 1931.  
 E. F. Ferraris, *Ferrovie* (in Cinquanta anni di Storia Italiana per cura della R. Accademia dei Lincei Milano, Hoepli 1911).  
 E. Gatti, (Già Presidente dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni), *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni* (in Enciclopedia Italiana).  
 E. Majorana, *Il Monopolio del Tabacco* (in Riv. di Politica economica; Guglio—ottobre 1930).  
 L. Gangemi, *Lo Stato Azionista* (in Economia 1929—30).  
 Istituto Centrale di Statistica, *Compendio Statistico* 1929.  
 E. Girola, *Enti parastatali* (Studi Urbinati, ottobre 1929).  
 Camera dei Deputati, *Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato*, Roma 1930.

Statuten, Berichte und Bilanzen der einzelnen Gesellschaften. Ein Verzeichnis der autonomen Gesellschaften, der Spezialverwaltungen, Körperschaften, Institute und anderer Organe staatlichen oder nebenstaatlichen

Charakters, an denen der Staat finanziell beteiligt ist, findet sich im Anhang III, S. 73 ff. der Relazione della Giunta Generale del Bilancio della Camera dei Deputati sul Rendiconto Generale dell'esercizio Finanziario 1927—28.

Angaben und Material über die hauptsächlichsten nebenstaatlichen Gesellschaften finden sich im Anhang zu dem obengenannten Compendio Statistico 1929. Die Körperschaften werden dort in acht Kategorien eingeteilt: 1. Vaterländisch-militärische Hilfsanstalten. 2. Solche philanthropischen und wohlthätigen Charakters. 3. Solche wissenschaftlichen und kulturellen Charakters. 4. Kommunale Anstalten. 5. Industrielle, Bank- und Handelsanstalten. 6. Technisch-wirtschaftliche Anstalten. 7. Anstalten für Leibesübungen. 8. Sonstige Anstalten.

---



# **Die anglo-amerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung.**

Von

**Privatdozent Dr. Jens Jessen.**

.....

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erster Abschnitt: Begriffliches und Tatsächliches . . . . .	183
Public Service Companies und Public Utility Corporations als quasi-öffentliche Unternehmungen S. 184. — Entwicklung und Verhältnis öffentlicher und quasi-öffentlicher Unternehmungen in England S. 187, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika S. 189. — Insbesondere die Epochen der Entwicklung der Public Utility Corporations in den Vereinigten Staaten S. 194. — Vom freien Wettbewerb bis zur „Regulation“ S. 196.	
Zweiter Abschnitt: Die amerikanischen Public Utility Corporations . . . . .	198
Die verschiedenen Formen der Konzession S. 199. — Grundlage und Zusammensetzung der Kontrollkommissionen S. 200. — Aufgabenkreis der Kontrollkommissionen S. 202. — Grundlagen der Tarifkontrolle S. 203. — Die Kapitalstruktur der Public Utility Corporations S. 213. — Die steuerliche Behandlung der Public Utility Corporations S. 219. — Allgemeine Würdigung S. 222.	
Dritter Abschnitt: Die englischen Public Service Companies	228
Allgemeines S. 228. — Die Public Service Companies auf dem Gebiet der Gaswirtschaft S. 228. — Auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft S. 231. — Auf dem Gebiet der Wasserversorgung S. 235. — Auf sonstigen Gebieten S. 235. — Über die rechtliche Organisation S. 236.	
Schlußbemerkung . . . . .	237

## I. Begriffliches und Tatsächliches.

Die Einstellung zu der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand ist in England heute derjenigen angenähert, die in Deutschland zu einer grundsätzlichen Bejahung der öffentlichen Betätigung auf gewissen Gebieten der Wirtschaft geführt hat. Allerdings ist diese positive Haltung der Theorie und der öffentlichen Meinung nur gegenüber den sogenannten Public Utilities und unter ihnen wiederum vor allem gegenüber den sogenannten Versorgungsbetrieben festzustellen. Das grundsätzlich anerkannte und damit auch das tatsächliche Tätigkeitsgebiet der öffentlichen Hand erfährt mithin eine erhebliche Einschränkung derart, daß eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand außerhalb der Public Utilities kaum zu finden ist. Der Weltkrieg hat allerdings auch in England zeitweilig eine unmittelbare Einflußnahme des Staates auf früher private Unternehmungen gebracht. Diese ist aber ebenfalls außerhalb der Public Utilities nicht von Dauer gewesen. In anderen Fällen hat der Staat sich darauf beschränkt, sich kapitalmäßig an privaten Unternehmungen zu beteiligen (Erdöl, Farben). Die prinzipielle Zustimmung zu der öffentlichen Bewirtschaftung innerhalb der Public Utilities ist so wenig wie in Deutschland alt, sondern das Ergebnis einer neueren Entwicklung, die allerdings ohne die rechtlichen Erschwerungen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden wahrscheinlich früher und in größerem Umfange hervorgetreten wäre, als das dann schließlich der Fall gewesen ist. Ein beachtlicher Teil dessen, was man in Deutschland gewöhnt ist, in der Form öffentlicher Unternehmungen betrieben zu sehen, ist deshalb in England auch heute noch den Public Service Companies (P. S. C.) überlassen. In noch viel stärkerem Maße ist in den Vereinigten Staaten von Amerika das öffentliche Unternehmen aus der Wirtschaft verbannt. Auch hier hat der Weltkrieg zwar vorübergehend zu einer Betätigung der öffentlichen Hand in der Wirtschaft in großem Ausmaße geführt. Die staatliche Handels-

flotte des Shipping Board ist eines der wenigen Beispiele, das auch noch einige Jahre nach dem Weltkriege eine Bedeutung gehabt hat. Dagegen wird in den Vereinigten Staaten das Feld auch der Public Utilities von den Public Utility Corporations (P. U. C.) beherrscht, die mit den englischen P. S. C. viele Züge gemeinsam haben. Von vornherein ist deshalb festzustellen, daß die öffentliche Unternehmung in Anglo-Amerika von geringer Bedeutung ist. Sie ist in nennenswertem Maße nur innerhalb der Public Utilities vorhanden und tritt, abgesehen von der Post, auch hier durchweg stärker zurück als in Deutschland; das gilt besonders von den Vereinigten Staaten.

Die P. S. C. und die P. U. C. sind zunächst Unternehmungsformen der privaten Rechtssphäre. Dadurch, daß ihnen auf dem Wege der Konzessionserteilung durch die Behörden staatliche Hoheitsrechte übertragen werden mußten, waren sie allerdings schon von vornherein einer gewissen Beschränkung in ihrer Betätigung unterworfen, die sich aber in verhältnismäßig engen Grenzen bewegte. Mit der wachsenden Berücksichtigung des „öffentlichen Interesses“ und der dadurch herbeigeführten Ausweitung des Umfangs der Staatsaufgaben mußte die Überlassung eines ausgedehnten Tätigkeitsgebietes an die private Initiative und Verantwortlichkeit zu einer Reaktion führen. Sie hatte teils den Erfolg, daß auf dem Gebiete der Erfüllung von Aufgaben, die als in den Bereich des Kollektivinteresses fallend angesehen wurden, bislang private Unternehmungen in das öffentliche Eigentum überführt wurden; dies war aber nur zu einem kleineren Teil und besonders in England der Fall. Zum größeren Teil, vor allem in Amerika, ist der Versuch gemacht worden, dem öffentlichen Interesse durch ein Kontrollsystem gebührende Berücksichtigung zu verschaffen, das in schrittweiser Entwicklung allmählich den ganzen Tätigkeitsbereich der betreffenden Unternehmungen erfaßt hat. Es handelt sich bei der P. S. C. und der P. U. C. um einen eigentümlichen Versuch einer Synthese zwischen privater Unternehmertätigkeit und öffentlicher Aufsicht zum Zwecke der Wahrung des öffentlichen Interesses. Dabei sind zur Erreichung dieses Zieles der privaten Initiative und Verantwortung so weitgehende Beschränkungen auferlegt worden, daß man die von der P. S. C. und noch mehr die von der P. U. C. betriebenen Unternehmungen in ihrer heutigen Gestalt nicht mehr private Unternehmungen nennen kann. Es erscheint vielmehr als angezeigt, sie als quasi-öffentliche oder halböffentliche Unternehmungen zu bezeichnen, zumal,

da ihnen neben der Abstellung ihrer Tätigkeit auf das öffentliche Interesse durch die Konzession Hoheitsrechte delegiert zu werden pflegen. Besonders die P. U. C. der Vereinigten Staaten von Nordamerika ist von Interesse, da einmal dieses Land als Wirtschaftsgebiet an erster Stelle steht, ein andermal in ihm die P. U. C. gegenüber den öffentlichen Unternehmungen völlig vorherrscht.

Von England und neuerdings von den Vereinigten Staaten von Nordamerika als hauptsächlich Kapitalausfuhrländern ist eine ähnliche Unternehmungsform in die Kolonialländer (im wirtschaftlichen Sinne) eingedrungen. Wie in Deutschland seinerzeit die ersten Gaswerke von englischen Gesellschaften unter Heranziehung englischen Kapitals gegründet wurden und diese ausländischen Unternehmungen ohne das Erstarken der deutschen Volkswirtschaft auch längeren Bestand gehabt haben würden, so ist bekanntlich englisches Kapital in großem Umfange in den überseeischen Neuländern in Verkehrsunternehmungen und Versorgungsbetrieben investiert worden, für die ein großes Kapital erforderlich war. Während des Weltkrieges sind zahlreiche Unternehmungen der genannten Art, die ursprünglich mit englischem Kapital gegründet wurden, in die Hand der Nordamerikaner übergegangen, die darüber hinaus, besonders auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, neue große Anlagen geschaffen haben. Allerdings haben die englischen und nordamerikanischen Gesellschaften überall mit dem Streben nach „Nationalisierung“ zu kämpfen. Das hat in einzelnen Fällen zum Erwerb der Anlagen durch die betreffenden Staaten oder unterstaatliche Verbände geführt. Der Kapitalmangel der neuen Länder und die in der Regel nicht günstige Lage des öffentlichen Kredits haben jedoch die volle Nationalisierung auf dem Wege der Verstaatlichung nicht nur auf einzelne Fälle beschränkt, sondern in manchen Fällen zum Rückverkauf an private ausländische Gesellschaften geführt, so besonders in Lateinamerika. In allen Fällen hat aber das von der Presse meistens lebhaft unterstützte Bestreben nach Nationalisierung auch in den kapitalarmen Kolonialländern zur schrittweisen Einführung eines durchgebildeten Kontrollsystems über diese Unternehmungen geführt, das dem Beispiel der Behandlung der P. S. C. und der P. U. C. in England bzw. Nordamerika angeglichen ist. Es ist deshalb in den beiden genannten Typen eine Unternehmungsform vorhanden, deren Problematik eine weitreichende Bedeutung aufweist.

Der Begriff der Public Utility wird nicht überall in gleicher Weise

abgegrenzt<sup>1</sup>. Dem Namen nach erfaßt die Bezeichnung alle diejenigen Unternehmungen, die ein Unternehmen von öffentlichem Interesse betreiben. Das „öffentliche Interesse“ ist aber bekanntlich schwer abzugrenzen, und es hat sich infolgedessen auch in bezug auf diese Fragen, besonders in Amerika, eine ausgedehnte Literatur und Kasuistik entwickelt. Das Ergebnis läßt sich dahin zusammenfassen, daß unter Public Utilities im weiteren Sinne alle Verkehrsunternehmungen, vor allem Eisenbahnen und Straßenbahnen, Telegraphen- und Telephonlinien, aber auch Schifffahrts-, Omnibus- und Verkehrslinien, dann die sogenannten Versorgungsbetriebe, schließlich noch die Lagerhäuser, die Petroleumsleitungsanlagen (Pipe Lines) und Bewässerungsanlagen fallen. Der Begriff der Public Utility in diesem umfassenden Sinne ist vornehmlich in Nordamerika entwickelt worden, wie sich schon aus der Einbeziehung der Leitungs- und Bewässerungsanlagen ergibt. Ein Teil der genannten Betriebe steht zweifellos an der Grenze des öffentlichen Interesses. Soweit in Nordamerika in Gesetzen von Public Utilities die Rede ist, werden darunter die genannten Betriebe verstanden, obgleich eine Anzahl von Grenzfällen zu verzeichnen ist. Der wissenschaftliche Sprachgebrauch wird von der Problematik der juristischen Theorie beeinträchtigt, so daß hier trotz langatmiger Auseinandersetzungen über den Begriff der Public Utility und ihre Merkmale eine einheitliche Auffassung nicht festzustellen ist. Der Sprachgebrauch des täglichen Lebens und der geschäftliche Sprachgebrauch, besonders der Banken, verstehen unter Public Utility vornehmlich die lokalen Versorgungsbetriebe, allerdings neuerdings angesichts ihrer räumlichen Expansion auch dann, wenn sie über den Kreis der Gemeinden hinausreichen. Jedenfalls werden Eisenbahnen, Telephon- und Telegraphenleitungen, Lagerhäuser usw. nicht dazu gerechnet. Das entspricht vor allem in bezug auf erstere insofern den gegebenen Verhältnissen, als zwar der allgemeine Fragenkreis der zwischenstaatlichen Verkehrsunternehmungen und der übrigen lokalen bzw. interlokalen Unternehmungen im wesentlichen gleich geartet ist, aber mit den größeren Verkehrsunternehmungen sich eine große Anzahl von Besonderheiten verbinden, die es angezeigt erscheinen lassen,

<sup>1</sup> über die Abgrenzung des Begriffs der Public Utility, allerdings unter Beschränkung auf Nordamerika, siehe die Dissertation von H. Umrath, Das Recht der gemeinnützigen Betriebe in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Chemnitz 1929.

sie aus dem Begriffe der Public Utility auszuscheiden. Diesen Gesichtspunkt hat sich auch ein Teil der wissenschaftlichen Autoren zu eigen gemacht, die sich mit den Public Utilities beschäftigen. Der begrenzte Raum dieser Untersuchung läßt es als zweckmäßig erscheinen, auch hier die öffentlichen und quasi-öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Public Utilities in diesem engeren Sinne zu behandeln und die besonderen Fragen der größeren Verkehrsunternehmungen, etwa der Eisenbahnen und der Post, in England und Nordamerika auszuscheiden. Ebenso bleiben die Lagerhäuser, die Bewässerungs- und Leitungsanlagen außer Betracht. Nichtsdestoweniger ist zu bemerken, daß die allgemeinen Wesenszüge und Fragen der Public Utilities in diesem begrenzten Sinne und das über sie hier Gesagte auch im allgemeinen unmittelbare Gültigkeit für die ausgeschiedenen Unternehmungen haben.

Die Public Utilities, die sich nicht in den Händen der Gemeinden oder Gemeindeverbände befinden, werden in England sowohl wie in Nordamerika fast ausschließlich von Gesellschaften (Companies, Corporations) betrieben; Einzelunternehmungen kommen zwar vor, aber sie sind der Natur der Sache nach so selten und von so geringer Bedeutung, daß sie außer Betracht gelassen werden können.

Es sei zunächst kurz etwas über das Verhältnis der öffentlichen Betriebe und der P. S. C. in England gesagt. In diesem Land ist die P. S. C. hauptsächlich auf dem Gebiete der Gasversorgung vertreten. Sie umfaßte 1925/26 etwa 65% des gesamten Gasabsatzes<sup>2</sup>. Bei Ausscheidung der Hauptstadt London würde sich allerdings das Verhältnis ungünstiger stellen; denn außerhalb der Hauptstadt entfällt der Gasabsatz etwa zu gleichen Teilen auf öffentliche und P. S. C. Dies ist auf die bekannte Entwicklung der Gasverwertung zurückzuführen. Die erste Gasanstalt (The Chartered Gas Light and Coke Co., 1807/10) in London war ein privates Unternehmen, und die Gasversorgung wurde als ein so ausschließliches Gebiet der privaten Betätigung angesehen, daß der erste Versuch einer kommunalen Straßenbeleuchtung

---

<sup>2</sup> Committee on Industry and Trade. Further Factors in Industrial and Commercial Efficiency. London 1928. S. 310. Im Hinblick auf die Vergleichsmöglichkeit sind mit Bedacht die Zahlen von 1925/26 gewählt worden. Neuere Zahlen über Kapitalinvestitionen, Bruttoeinnahmen usw. siehe Statistical Abstract of the United Kingdom, Annual Returns of the Board of Trade und des Local Board of Government.

mit Gas in Manchester (1817) in dem Augenblick als ein Übergriff angesehen und zum Gegenstand einer Klage gemacht wurde, als das Gaswerk zur Abgabe von Gas an private Verbraucher schritt. Erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts ging eine größere Zahl von englischen Gemeinden dazu über, Gaswerke zu erwerben. Der Erlass des Municipal Corporation Act von 1835 gab ihnen auch die formelle Möglichkeit, ihren Aufgabenkreis auszudehnen. Seit dem Ende der 70er Jahre ist aber ein deutlicher Stillstand in der Kommunalisierung von Gaswerken zu beobachten, der offenbar in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß in der Elektrizität ein Wettbewerber erblickt wurde, der die künftige Verwendung von Gas in dem bisherigen Umfange in Frage stellen könnte. Erst als sich durch die Benutzung des Gases zu Heizzwecken neue Möglichkeiten ergaben, setzte sich der Erwerb von Gaswerken durch Kommunen fort. Der Stand, der im Jahre 1913 erreicht war, hat sich bis in die Gegenwart ziemlich unverändert erhalten. Die öffentlichen Gaswerke versorgten 1913 und 1925 je etwa 40% der Abnehmer, besaßen 39 bzw. 41% der Leitungsanlagen und setzten 36 bzw. 36% des gesamten Gasabfahes in England ab.

Auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft ist das Verhältnis für die P. S. C. ungünstiger. 1925/26 entfielen etwa 64% des investierten Kapitals und ein ebenso großer Anteil an der hergestellten und verkauften Elektrizität auf öffentliche Betriebe, so daß für die P. S. C. nur etwa ein Drittel verblieb. Von dem gesamten Anlagekapital der elektrischen Straßenbahnen besaßen diese im Jahre 1925 nur 21% und beförderten nur 13% der Passagiere. Ihr Anteil ist gegenüber 1913 in ständigem Rückgang begriffen. Dies Verhältnis hat sich im wesentlichen schon seit dem Beginn der wirtschaftlichen Nutzung der Elektrizität ausgebildet. Es ist in erster Linie zurückzuführen auf eine Gesetzgebung, die der privaten Betätigung auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft von vornherein insofern ungünstig war, als die Gesetzgebung (Tramways Act von 1882) den Kommunen ein Ankaufsrecht mit kurzer Fristsetzung gewährte.

Von der Wasserversorgung entfallen in England etwa 81% auf öffentliche Betriebe. Insgesamt ist also die Bedeutung der quasi-öffentlichen Unternehmungen auf den genannten Gebieten keine sehr große. Es ist bemerkenswert, in wie starkem Maße die Anerkennung des Vorliegens eines öffentlichen Interesses in England dazu geführt hat, die Bedeutung der öffentlichen Betriebe anwachsen zu lassen. Dem-

gegenüber ist der Grund, der in Deutschland zu einer Ausdehnung der öffentlichen Unternehmungen, besonders der Kommunen, geführt hat, der Finanzbedarf, in England zwar auch von Bedeutung gewesen, ist aber — wie weiter unten gezeigt wird — immer mehr zurückgetreten. Entsprechend dem stark empfundenen öffentlichen Interesse ist ferner die Annäherung der Unternehmungen ursprünglich privaten Charakters an die öffentlichen Unternehmungen in der Form der kontrollierten P. S. C. eine sehr starke.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika ist die Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen bekanntlich eine sehr geringe. Deshalb wird die prinzipielle Wichtigkeit der Unternehmungsform der englischen P. S. C. weit übertroffen von der amerikanischen P. U. C. Die Ausführungen über die öffentliche Kontrolle, der sie im Laufe der Zeit unterworfen worden ist, treffen zudem in wesentlichen Punkten auf die englische P. S. C. zu. Auch die allgemeinen Grundzüge der Behandlung der P. U. C. in den übrigen überseeischen Neuländern sind, wie bemerkt, denjenigen in den Vereinigten Staaten angenähert, während natürlich von Land zu Land Besonderheiten zu verzeichnen sind, die hier außer Betracht gelassen werden, zumal die Verhältnisse in Kanada in einer gesonderten Untersuchung behandelt werden.

Die Entwicklung zeigt in den Vereinigten Staaten ein bemerkenswertes Hin- und Herschwanken zwischen öffentlichen und „privaten“ Unternehmungen. Die ersten Jahrzehnte, die der Unabhängigkeitserklärung folgten, bedeuteten eine Periode des Wohlstandes und des entschlossenen Ausbaues der nationalen Produktivkräfte. In der Zeit von 1820—1838 wuchs die Kapitalinvestierung der Staaten allein von 13 Millionen auf 170 Millionen \$<sup>3</sup>, zu denen die nicht feststellbaren, aber als recht erheblich angenommenen Anlagen der Gemeinden hinzutreten. Der größte Teil der Anleihen wurde im Auslande aufgenommen. Die Krise von 1837 brachte eine Abkehr von der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Es stellte sich heraus, daß die meisten öffentlichen Betriebe völlig mangelhaft verwaltet worden waren. Ein beträchtlicher Teil der aufgenommenen Anleihen, die nunmehr als eine drückende, unproduktive Schuldenlast empfunden wurden, wurde auf dem Wege der Repudiation beseitigt. Die meisten öffent-

<sup>3</sup> Martin G. Glaeser, *Outlines of Public Utility Economics*. New York 1927. S. 27.

lichen Betriebe wurden verkauft und in die Verfassung mehrerer Staaten Bestimmungen aufgenommen, die die Inanspruchnahme des öffentlichen Kredites für Investitionszwecke unmöglich machen sollten. Seitdem wurde von der öffentlichen Meinung und überwiegend auch von der Theorie das öffentliche Unternehmen als grundsätzlich nicht wettbewerbsfähig mit dem privaten Unternehmen angesehen. Im weiteren Verlaufe der Entwicklung trug die Erschöpfung der Steuerkraft und des öffentlichen Kredites durch den Sezessionskrieg ein weiteres dazu bei, ihre Inanspruchnahme für die Finanzierung von öffentlichen Betrieben als unangebracht erscheinen zu lassen.

Die skeptische Beurteilung der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand hat dann, wie auch in anderen Neuländern, wesentliche Stützen in der späteren Entwicklung des Landes erhalten. In allen überseeischen Neugebieten ist bis in die Gegenwart das Zusammengehörigkeitsgefühl wenig entwickelt. Das Hereinströmen großer Massen von Einwanderern aus den verschiedensten Gegenden der Welt ist nicht geeignet, die Grundlage für eine homogene öffentliche Meinung zu bilden, sondern schafft eine Atmosphäre, in der, unbelastet von jeder historischen Gebundenheit, die Wertung des Einzelnen als Einzelner alles beherrscht. Der Kult der privaten Initiative, der sich daraus ergibt, ist hinreichend bekannt. Die geringe Entwicklung der Vorstellung von dem Vorhandensein eines öffentlichen Interesses hat zu der Abneigung gegen eine als übermäßig empfundene Hervorkehrung solcher öffentlicher Interessen die Unfähigkeit treten lassen, einen Beamtenapparat zu schaffen, der aus seiner Durchdrungenheit von dem Vorwalten öffentlicher Interessen geeignet sein könnte, die Verwaltung unter Ausschaltung persönlicher eigener Wünsche zu führen. Es dauerte deshalb in Nordamerika geraume Zeit, bis Mißbräuche der privaten Unternehmungen dazu führten, eine Beschneidung der privaten Betätigung mit Rücksicht auf ein öffentliches Interesse vorzunehmen. Zugleich ergab es sich, daß die Verwaltung von gewissen Versorgungsbetrieben eine so einfache ist, daß unter Berücksichtigung der allmählich zur Anerkennung gelangenden öffentlichen Interessen die grundsätzliche Abneigung gegen den öffentlichen Betrieb etwas zurücktrat.

Das galt zunächst von der Wasserversorgung, bei der in den Kolonialstädten sicherheitspolizeiliche, später gesundheitspolizeiliche Gründe eine bedeutsame Rolle spielten. Die früheste Entwicklung der städtischen Wasserwerke ist dadurch ausgezeichnet, daß sich schon vor 1800

eine öffentliche Beteiligung an einer privaten Gesellschaft findet (New York). Die Wasserversorgung ist aber auch das einzige Gebiet geblieben, auf dem die öffentliche (kommunale) Betätigung eine Bedeutung aufweist. Der Anteil der kommunalen Wasserwerke ist nach einer schnellen Ausdehnung während des ersten Viertels des 19. Jahrhunderts unter Schwankungen auf etwas mehr als die Hälfte des gesamten Wasserabsatzes gestiegen. Genaue statistische Daten über die Verteilung des Wasserabsatzes bei öffentlichen Unternehmungen und bei P. U. C. sind nicht verfügbar. Auch der letzte Zensus von 1920 gibt nur an, daß von 204 Städten mit mehr als 30000 Einwohnern 155 ein eigenes Wasserwerk besaßen. Dabei ist nicht gesagt, ob daneben noch private Wasserwerke bestanden, was aber im allgemeinen nicht anzunehmen ist. Von 7 Städten mit mehr als 100000 Einwohnern hatten nur 3 Wasserwerke, die von P. U. C. betrieben wurden. In mittleren und kleineren Städten sind diese dagegen häufiger zu finden. Immerhin dürfte, wie gesagt, nach investiertem Kapital und Anteil am Wasserabsatz der öffentliche Betrieb überwiegen, wenn er auch nicht den Anteil erreicht, der für England festzustellen war.

Auf dem Gebiete der Gas- und Elektrizitätswirtschaft ist die Beteiligung der P. U. C. erheblich größer als die der öffentlichen Betriebe. In der Gaswirtschaft waren auch in Nordamerika zunächst fast ausschließlich private Unternehmungen tätig, da die wirtschaftliche Seite noch als recht spekulativ angesehen wurde. Als der Betrieb von Gaswerken infolge des technischen Fortschrittes, angeregt durch den Wettbewerb der Elektrizität, infolge der Ausdehnung des Gasverbrauches für Heizzwecke und der Verwendungsmöglichkeit der Nebenprodukte lohnender zu werden begann, war in Nordamerika bereits eine allgemeine Abneigung gegen öffentliche Betriebe vorhanden. Darauf ist es zurückzuführen, daß bis in die Gegenwart der Anteil der öffentlichen Gaswerke an der Gasversorgung ein geringer geblieben ist. Die Tatsache, daß in Nordamerika in großem Umfange neben dem bei der Verkokung gewonnenen Gas Naturgas verwandt wird, dessen Quellen außerhalb der Städte gelegen sind, mag die private Unternehmung auf diesem Gebiete noch besonders gefördert haben. Wenn die Verwendung von Naturgas auch in stetem Rückgange begriffen ist, so betrug ihr Anteil am gesamten Gasabsatz 1923 doch noch nicht weniger als 63,3%, also ungefähr zwei Drittel<sup>4</sup>. Von etwas mehr als 1000 Gas-

<sup>4</sup> Martin G. Glaeser a. a. O. Taf. VI.

werfen, die gegenwärtig in den Vereinigten Staaten gezählt werden, entfallen nur etwa 50 auf Gemeindebetriebe, von denen wiederum nur einige wenige in den Städten zu finden sind. Der kapitalmäßige Anteil der öffentlichen Betriebe an der gesamten Investition in der Gaswirtschaft in Höhe von 4 Milliarden \$<sup>5</sup> ist aus der vorhandenen Statistik nicht festzustellen. Einen Anhalt und zugleich eine deutliche Illustration für die geringe Bedeutung im Rahmen der ganzen Gasgewinnung gibt aber die Tatsache, daß der Anteil der öffentlichen Gasanstalten am gesamten Gasabsatz nur etwa 1½% beträgt<sup>6</sup>, also außerordentlich klein ist.

Etwas geringer ist der Anteil der P. U. C. an der Elektrizitätswirtschaft. Die Verwendung von Elektrizität begann in großem Umfange in den 80er Jahren, um sich in stürmischem Tempo zu entwickeln. Der Anteil der durch Wasserkraft gewonnenen Elektrizität ist erheblich, jedoch vorläufig im Rückgang begriffen. Von vornherein überwog in der Elektrizitätswirtschaft das „private“ Unternehmen. Der Zahl der Elektrizitätswerke nach ist allerdings seit Ende der 80er Jahre ein ständiges Steigen der öffentlichen Betriebe festzustellen, von 16% um 1890 auf 40% nach dem Kriege. Unter den größeren Städten besitzen Los Angeles, Cleveland und Seattle gemeindliche Elektrizitätswerke, die im Wettbewerbe mit P. U. C. stehen. Aber im übrigen liegen 85% der öffentlichen Betriebe in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Die gesamten öffentlichen Elektrizitätswerke liefern infolgedessen auch nur 5% der gesamten elektrischen Stromerzeugung und versorgen etwa 12% der gesamten Abnehmer<sup>7</sup>. Das Verhältnis war schon vor dem Kriege ungefähr dasselbe, so daß also ein Fortschreiten des öffentlichen Betriebes nicht festzustellen ist. Ein Teil der Kraft, die von öffentlichen Betrieben abgesetzt wird, wird von Werken in den Händen von P. U. C. gekauft, eine Erscheinung, die durch die Anlage von rationell arbeitenden Überlandleitungen gerade für die öffentlichen Betriebe der kleinen Städte an Bedeutung gewonnen hat. Zum Teil war die Folge der Ausdehnung der Überlandleitungen die des Verkaufes öffentlicher Werke an P. U. C. In der Zeit von 1915 bis 1925 ist das investierte Kapital der Elektrizitätswerke von 2,7

<sup>5</sup> Walter E. Lagerquist, Public Utility Finance. Chicago 1927. S. 10.

<sup>6</sup> L. R. Nash, The Economics of Public Utilities. New York 1925. S. 331.

<sup>7</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 333.

auf 7,5 Milliarden \$ gewachsen<sup>8</sup>; die Steigerung entfällt in erster Linie auf die P. U. C. Neuerdings ist zwar gerade in der Elektrizitätswirtschaft eine Bewegung festzustellen, die im Interesse der Vereinheitlichung der Stromversorgung und der rationellen Ausnutzung der großen Kraftquellen eine staatliche Bewirtschaftung herbeiführen will. Als Beispiel wird von ihr besonders auf staatliche Großkraftwerke im benachbarten Kanada und auf die Gemeindebetriebe in den vorgenannten großen Städten in den Staaten verwiesen. Bislang ist dieser Bewegung kein Erfolg beschieden gewesen.

Ebenso gering ist der Anteil der elektrischen Straßenbahnen, die von öffentlichen Verbänden betrieben werden. Obwohl die Entwicklung dieses Verkehrsmittels erst in die Zeit nach 1900 fällt, hat naturgemäß das Überwiegen der P. U. C. in der Elektrizitätsgewinnung ihr auch in entsprechender Weise den Hauptanteil auf diesem Gebiete zufallen lassen. Auch hier gibt es nur vereinzelte größere Städte mit kommunalen Straßenbahnen. Den Anfang hat San Francisco gemacht, wo aber der größere Teil des Verkehrs auf P. U. C. entfällt. Nach dem Kriege sind Seattle und Detroit hinzugekommen. Nach dem Zensus von 1922 gab es nur 16 kommunale Straßenbahnbetriebe gegenüber 858 in den Händen von P. U. C.; vier Fünftel der Kraft, die von ersteren verbraucht wurde, mußte von P. U. C. gekauft werden<sup>9</sup>. Die öffentlichen Straßenbahnen beförderten nicht ganz 3% der beförderten Personen. Ihre Bruttoeinnahmen beliefen sich auf etwas mehr als 2% der gesamten Bruttoeinnahmen der elektrischen Straßenbahnen.

Während auf dem Gebiete der Gas- und Elektrizitätswirtschaft also die quasi-öffentliche P. U. C. in den Vereinigten Staaten bei weitem überwiegt, hat die neueste Entwicklung des lokalen Verkehrs und des Nahverkehrs es in einigen Fällen als erwünscht erwiesen, die großen Kommunen als Unternehmer auftreten zu lassen. Das verhältnismäßig große Kapital, das für den Ausbau von Untergrundbahnen in den großen Städten erforderlich war, konnte im allgemeinen durch P. U. C. nicht zu einem angemessenen Zinsfuß aufgebracht werden; es mußte vielmehr der öffentliche Kredit in Anspruch genommen werden.

<sup>8</sup> Walter E. Lagerquist a. a. O. S. 7.

<sup>9</sup> Martin G. Glaeser a. a. O. Taf. XXXI.

Der notwendige Ausgleich zwischen den verschiedenen vorhandenen Verkehrsmitteln machte ferner aus formalrechtlichen Gründen die Heranziehung der öffentlichen Gewalt erforderlich. Diese beiden Momente haben nun nicht dazu geführt, daß die Verkehrsunternehmungen überhaupt oder auch nur die Schnellverkehrsunternehmungen in die Regie der Gemeinden oder Gemeindeverbände übergingen, sondern diese haben lediglich ihren Kredit in Anspruch genommen, um die Anlagen zu bauen, und ihre öffentliche Zwangsgewalt, um den nötigen Ausgleich herzustellen. Darauf sind die Anlagen an P. U. C. verpachtet worden, die ihrerseits das rollende Material und die Kraft zur Verfügung stellen. Es ist auch nicht der Versuch gemacht worden, etwa durch eine gemischt private und öffentliche Unternehmung dem öffentlichen Eigentümer der Anlagen ein (problematisches) Mitverwaltungsrecht zu geben, wie ja überhaupt diese Unternehmungsform in den Staaten keine praktische Bedeutung hat. In Chicago ist bei Niederschrift dieser Zeilen die Vereinheitlichung des Verkehrswesens in Verbindung mit der Neuanlage einer Untergrundbahn, die bisher fehlte, einer durch Fusion der vorhandenen einzelnen P. U. C. zustande gekommenen neuen Gesellschaft übertragen worden.

In der Entwicklung der Public Utilities und mithin der P. U. C. lassen sich in den Vereinigten Staaten vier Perioden unterscheiden. Die erste Periode ist die der Gründerzeit. Sie reicht bis in die 90er Jahre, ist gekennzeichnet durch das Hin- und Herschwanken der Entwicklung, durch zahlreiche Zusammenbrüche von P. U. C., an deren Verlusten besonders der europäische Kapitalmarkt beteiligt war. In die erste Periode fallen schon die ersten Versuche, die Grundlagen für eine umfassende Kontrolle zu legen, die allerdings zunächst mit der geltenden Praxis der Gerichte in bezug auf den Schutz des privaten Eigentums zu kämpfen hatten. Die zweite Periode reicht bis zum Ausbruch des Weltkrieges. Sie zeichnet sich aus durch außerordentliche technische Fortschritte, besonders auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, und nimmt teil an dem außerordentlichen wirtschaftlichen Aufschwung der Vereinigten Staaten. In ihr beginnen die P. U. C. ein mächtiger Faktor auf dem Kapitalmarkte zu werden, auf dem ihre Ansprüche zeitweilig den der großen industriellen Unternehmungen überschreiten. Entsprechend der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung und der Konsolidierung der Entwicklung setzt sich die Auffassung durch, daß eine Kontrolle im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Die dritte Periode

reicht bis in die Nachkriegsjahre hinein. Sie bedeutet die Zeit der Rationalisierung und leitet demgemäß auch die Konzentrationsbewegung in größerem Umfang ein. In der vierten Periode (seit den ersten Nachkriegsjahren) setzt sich die Konzentration fort. Während sie zuerst von der öffentlichen Meinung lebhaft bekämpft wird, gelingt es einer systematischen Propaganda der P. U. C., die Zweckmäßigkeit der Konzentration zu erweisen mit dem Erfolg, daß die Vereinigung mehrerer P. U. C. schon nicht mehr als bedenklich, sondern als erwünscht angesehen wird. Die Konzentration ist heute zwar nicht ein Charakteristikum der P. U. C. als solcher, aber doch gerade auch bei ihr in besonderem Maße zu finden. Die Konzentration durch Konzernbildung ist wahrscheinlich größer, als nach außen ersichtlich. Viele von der Statistik als selbständig aufgezählte Gesellschaften bestehen vermutlich als solche nicht mehr. Als unmittelbare Folge der Kriegsbewirtschaftung der Eisenbahnen beginnt die Forderung nach Verstaatlichung zu wachsen. Das bunte Durcheinander der Kontrollmaßnahmen in den verschiedenen Staaten erfährt eine gewisse Vereinheitlichung im Anschluß an die als Vorbild genommene Gesetzgebung über die Interstate Commerce Commission. Das besondere Charakteristikum der vierten Periode ist der Ausbau der Beziehungen zwischen P. U. C. und Publikum. Zugleich hat sich die wirtschaftliche Entwicklung der P. U. C. fortgesetzt. 95% des heute in ihren Unternehmungen angelegten Kapitals sind in den letzten 30 Jahren investiert worden. Das gesamte in ihnen einschließlich der Eisenbahnen angelegte Kapital wird auf mehr als 40 Milliarden \$ geschätzt<sup>10</sup>. Es übertrifft mithin das Anlagekapital aller anderen Industrien, als einzelne genommen, erheblich an Bedeutung. Allerdings darf bei diesen Zahlen nicht vergessen werden, daß in vielen Fällen bei der nachträglichen Feststellung des investierten Kapitals mangels vorhandener buchhalterischer Unterlagen Schätzungen des Wertes zugrunde gelegt sind, die von der großen Steigerung des Bodenwertes beeinflusst sind. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache kann man sagen, daß für die P. U. C. von heute bezeichnend ist — und das gilt in geringerem Ausmaße auch für die P. S. C. in England — das große stehende Kapital. Es ist in Amerika nichts Ungewöhnliches, daß das von den Kontrollkommissionen festgestellte Anlagekapital der P. U. C. das Vierfache des Jahresumsatzes beträgt.

<sup>10</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 2.

Demgegenüber wird das Verhältnis von gesamter Kapitalanlage und Jahresumsatz in der übrigen Industrie in Amerika als unter 1 liegend (etwa 0,7) angenommen. Dem entspricht bei den P. U. C. die verhältnismäßig geringe Zahl von Angestellten und Arbeitern. Einem Durchschnitt von 363 Angestellten und Arbeitern pro 1 Million \$ investierten Kapitals stehen in der Elektrizitätserzeugung nur 190 gegenüber. Die außerordentliche Höhe des Anlagekapitals im Verhältnis zum durchschnittlichen Umsatz wird zum Teil durch die Eigenart des Betriebes der P. U. C. bedingt, die als „Public Servants“ auf Maximalinanspruchnahme eingestellt sein müssen, so daß eine rationelle Ausnutzung der Kapazität in den meisten Fällen nicht erfolgt. Das gilt besonders für die Elektrizitätswerke, während bei den Gaswerken die Möglichkeit der Aufspeicherung bekanntlich eine größere ist und damit die Schaffung von Reserven für besonders gesteigerte Inanspruchnahme erleichtert wird.

Der Gedanke der Kontrolle hat sich gegenüber den angedeuteten mannigfachen historischen und psychologischen Schwierigkeiten nur langsam entwickelt. Die ausgedehnte Betätigung privater Unternehmungen auf Gebieten, die ein erhebliches öffentliches Interesse aufweisen, mußte aber notwendig zu Versuchen führen, die freie Bewegung des privaten Unternehmers mit dem öffentlichen Interesse in Einklang zu bringen. In den Anfängen der Entwicklung neigte man zu der Ansicht, daß der Wettbewerb mehrerer Unternehmungen auch hier eine Gewähr dafür geben würde, daß das öffentliche Interesse, das in erster Linie das Interesse der Verbraucher der Güter und Dienstleistungen war, die von den genannten Unternehmungen angeboten werden, gewahrt würde. Dieser Gesichtspunkt war auch in England in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts maßgebend. Der Beginn der Gaswirtschaft in England ist allgemein gekennzeichnet durch die Erteilung der Konzession an mehrere Gesellschaften; in einigen Fällen wurde ausgesprochenermaßen zur Abstellung der Klagen über die vorhandene Gesellschaft noch einer zweiten und dritten die Konzession erteilt, bis in England Ende der 50er Jahre die Erkenntnis aufkam, daß der Weg des Wettbewerbs nicht der geeignete war, um den gewünschten Erfolg herbeizuführen. Der Wettbewerb führte zwar in manchen Fällen zunächst zu Versuchen der kapitalkräftigsten Gesellschaften, die schwächeren durch Preisunterbietungen zu erdrücken, endete aber regelmäßig mit

einer Abgrenzung der Interessensphären oder einer Verschmelzung und bedeutete auf jeden Fall erhebliche Kapitalverluste infolge der übermäßigen Investitionen, die mit diesem System verbunden waren. In dieser Richtung sind die Erfahrungen, die mit dem Bau von Eisenbahnlinien in geringer Entfernung voneinander zur Erschließung derselben Gebiete nicht nur in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, sondern auch in Lateinamerika gemacht wurden, das lehrreichste Beispiel gewesen. In Amerika hat sich aber diese Erkenntnis erst in den 90er Jahren endgültig durchgesetzt, die zugleich das Ende der wahllosen Gründungen auf dem Gebiete der P. U. C. bedeuteten. Die Verluste, die hier entstanden, waren allerdings deshalb nicht so sehr groß, weil die wirkliche Entwicklung der P. U. C. erst mit der Wende zum 20. Jahrhundert begann.

Es ergab sich aber jedenfalls als unzweifelhaft, daß das Monopol den wirtschaftlich rationellsten Weg darstellte. Die Erteilung des Monopols mußte aber nicht nur die gefürchteten Nachteile der Monopole überhaupt mit sich bringen, sondern mußte angesichts des vorliegenden öffentlichen Interesses besonders gesteigert werden. Infolgedessen entschieden auch noch bis in die Gegenwart amerikanische Gerichte, daß der Ausschluß des freien Wettbewerbs den freien Verkehr hindere und deshalb Verträge, die ein Monopol in sich schließen, nichtig seien<sup>11</sup>. Demgegenüber wurde „Regulation“ das Stichwort, das den Weg zur Vermeidung der Nachteile zeigen sollte, wenn man nicht die Überführung in das öffentliche Eigentum vornehmen wollte; diese aber wurde in den Staaten allgemein abgelehnt. In England ist dagegen die Neigung zur Kommunalisierung (Municipalisation) in den letzten Jahrzehnten unter dem Einfluß der Erkenntnis der Notwendigkeit, eine Monopolstellung einzuräumen, gestiegen. Nach dem Kriege hat das Programm der Labour Party diese Bewegung verstärkt. In den Vereinigten Staaten dagegen verhält man sich auch jetzt noch wie vor überwiegend ablehnend gegenüber den öffentlichen Unternehmungen. Ein kürzlich unternommener Feldzug mit dem Ziele, die Public Utilities in größerem Umfang in den öffentlichen Besitz zu überführen, hat sogar eine sehr heftige Reaktion breiter Kreise der Öffentlichkeit zur Folge gehabt. Es ist interessant, festzustellen, daß die National Asso-

<sup>11</sup> William M. Wherry, *Public Utilities and the Law*. New York 1926. S. 209.

ciation of Railroads and Public Utilities Commissioners, also diejenigen, die selbst mit der Ausübung der öffentlichen Kontrolle betraut sind, in einem Bericht von 1923 sagt: „Privater Besitz und Betrieb und öffentliche Kontrolle (Regulation) ist logisch, gerecht und angemessen und das beste System, Public Utilities zu leiten, das es je gegeben hat oder das erfunden werden konnte, um den Bedürfnissen sowohl der Public Utilities wie des Publikums, das sie bedienen, zu entsprechen<sup>12</sup>.“ In gleicher oder ähnlicher Weise haben sich in den letzten Jahren viele andere amerikanische Stimmen ausgesprochen. Ein Teil des Verdienstes an dieser Haltung gegenüber den P. U. C. kommt allerdings der vorzüglichen Propaganda der P. U. C. zu, deren Verbände es sich zur Aufgabe machen, die Öffentlichkeit mit Material über die Tätigkeit der P. U. C. zu versehen.

## II. Die amerikanischen Public Utility Corporations.

Die Möglichkeit für eine öffentliche Kontrolle ergab sich in den Staaten schon in den meisten Fällen bei der Gründung der P. U. C.; denn regelmäßig bedurfte es zur Aufnahme ihrer Tätigkeit der Erteilung einer Konzession (Franchise). Diese wurde zuerst durch ein besonderes Gesetz, heute auf Grund der allgemeinen staatlichen Franchise-Gesetze erteilt. Zunächst war die Regel, daß die Konzession auf unbegrenzte Zeit verliehen wurde, was nach der Rechtsprechung als „auf ewig“ anzusehen ist. Es stellte sich nun bald heraus, daß alle Vorsichtsmaßnahmen zum Schutze des öffentlichen Interesses in den Konzessionsverträgen schnell durch die Entwicklung überholt wurden. Nun war zwar das Eingreifen der öffentlichen Gewalt nicht auf die vertraglichen Rechte auf Grund des Konzessionsvertrages beschränkt; denn einem Satz des Common Law entsprechend, dessen Gültigkeit in England schon im 15. Jahrhundert anerkannt war, wurde das Recht zum Eingreifen (Regulation) ganz allgemein dann anerkannt, wenn es sich um Güter und Dienstleistungen handelte, an denen die Allgemeinheit ein dringendes Interesse hatte. Die ersten behördlichen Eingriffe, zu denen die Gerichte auf Grund dieses gemeinrechtlichen Satzes Stellung nahmen, erfolgten gegenüber Lagerhäusern, die als Public Utilities angesehen wurden, ohne daß es möglich war, sich in diesem

---

<sup>12</sup> Zitiert nach L. R. Nash a. a. O. S. 348.

Fall auf einen Konzessionsvertrag zu stützen<sup>13</sup>. Es wurde vielmehr als Begründung für die öffentliche Aufsicht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses (Public Interest) als genügend angesehen. Über die Auslegung des Public Interest hat sich in der Folgezeit eine reiche Kasuistik entwickelt, ohne daß es gelungen wäre, bei einer großen Zahl von Grenzfällen eine eindeutige Entscheidung nach der einen oder anderen Seite zu treffen. Praktisch am bedeutsamsten sind aber die Fälle, in denen eine Konzession erteilt werden muß. Das Recht zur Erteilung der Konzession steht dem Staate zu, den Städten nur kraft staatlicher Delegation und im Rahmen staatlicher Gesetze. Diese Delegation ist ursprünglich in großem Umfange erfolgt. Heute tritt ihre Bedeutung zurück, und es ist eine rückläufige Bewegung in der Richtung festzustellen, daß die Staaten das Recht zur Erteilung der Konzession wieder für sich in Anspruch nehmen.

In der Mehrzahl der Fälle, in denen Konzessionen erteilt werden mußten, wurde es deshalb sehr bald als erwünscht angesehen, eine zeitliche Begrenzung vorzunehmen, um den Konzessionsvertrag jeweils den veränderten Verhältnissen anpassen zu können. Einzelne Staatsverfassungen schritten sogar dazu, die Erteilung unwiderruflicher Konzessionen zu untersagen. Die nächste Folge war ein Ausschlagen nach der entgegengesetzten Seite, nämlich die Erteilung auf sehr kurze Zeit, eine Maßnahme, die allgemeine Unsicherheit in das Gebiet der Public Utilities brachte. Heute ist überwiegend der sogenannte Terminable oder der Indeterminate Permit in Geltung. Letzterer bedeutet, daß die Konzession so lange läuft, wie die Gesellschaft gewisse im Vertrage festgesetzte Bedingungen innehält, ersterer, bis der Erteiler der Konzession nicht das Recht auf Erwerb und Übernahme der Anlagen zu den festgelegten Bedingungen geltend macht. Für letzteren Fall ist in der Regel die Innehaltung einer längeren Frist, z. B. von 15 Jahren, vorgesehen, so daß 15 Jahre vorher erklärt werden muß, daß die Konzession nicht erneuert werden wird. Von der Theorie und der Praxis, teilweise auch von den Interessenvertretungen der P. U. C., wird der Terminable Permit als die wünschenswerteste Form der Konzession angesehen. Ein eigens zur Untersuchung dieser Frage eingesetzter Ausschuß hat sich in eingehenden Ausführungen für diese Form ausge-

<sup>13</sup> *Munn v. Illinois*. Dieser Fall ist in der Rechtsprechung der Vereinigten Staaten berühmt geworden.

sprochen<sup>14</sup>. In einzelnen Fällen versuchen die P. U. C. den Indeterminate Permit durchzusetzen, der für die Kapitalbeschaffung günstiger ist, da auch er bei Innehaltung des Vertrages durch die Gesellschaft eine ewige Konzession darstellt. Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit bietet der oben genannte Fall der Vereinheitlichung des Verkehrswesens und der Ausschreibung für den Bau einer Untergrundbahn in Chicago. Umwandlungen der unwiderruflichen in widerrufliche Konzessionen haben in den meisten Fällen zu einer Verbesserung der Stellung der konzessionierten Gesellschaften durch Verminderung der ihnen vertraglich auferlegten Lasten geführt; so ist bei den Straßenbahngesellschaften die Verpflichtung zur Reinigung und Instandhaltung des Straßenpflasters, die sich zu einer drückenden Last entwickelt und in vielen Städten zu unerfreulichen Zuständen geführt hatte, beseitigt worden.

Heute ist der Grundsatz der Regulation nicht nur allgemein anerkannt für alle P. U. C., sondern die Aufsicht geht bis in die größten Einzelheiten. Bahnbrechend ist in dieser Richtung seit 1887 die Tätigkeit der Interstate Commerce Commission gewesen, wenn sie auch nicht die erste staatliche Kommission für den bezeichneten Zweck darstellte, eine solche vielmehr schon 1885 in Massachusetts für die Ausübung der Kontrolle über die Gasgesellschaften eingerichtet wurde. Die Aufsicht über die P. U. C. zum Zwecke der Wahrung des öffentlichen Interesses ist heute in der Regel einer Kommission übertragen, deren Name nicht überall der gleiche ist. Teils wird sie als Public Service Commission, teils als Public Utility Commission bezeichnet, teils ist die alte Bezeichnung Railroad Commission von der ursprünglichen Aufsicht über die Eisenbahnen beibehalten worden. Es besteht das Bestreben, den Tätigkeitsbereich der Kommissionen von ursprünglich einzelnen Gebieten auf das Gesamtgebiet der Public Utilities auszudehnen. Die Mitgliederzahl dieser Kommissionen schwankt zwischen 3 und 7. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt entweder durch den Gouverneur des Bundesstaates unter Bestätigung durch die erste Kammer oder durch Wahl durch das Volk. Nach dem Stande von 1928 geschah in etwa der Hälfte der Staaten die Wahl der Mitglieder durch das Volk. In einer Anzahl von Staaten ist ausdrücklich vorgesehen, daß auch die Minderheitsparteien in der Kommission vertreten sein sollen. Teil-

<sup>14</sup> „Report of the Committee on Terminable Permits. Proceedings of the American Railway Association.“ 1924. S. 434ff.

weise wird die aktive politische Betätigung den Mitgliedern untersagt, wie in der Regel die finanzielle Beteiligung an den kontrollierten Unternehmungen verboten ist. In einzelnen Fällen wird auch für die Wahl besondere Sachkenntnis verlangt<sup>15</sup>. Die Erfahrungen, die mit den durch Wahl bestellten Kommissionen gemacht worden sind, sind aber denkbar ungünstig. Zu den allgemeinen Nachteilen, die dieses System in Amerika mit sich bringt, gesellen sich diejenigen, die sich aus den unmittelbaren Resentiments der Wähler gegen die P. U. C. ergeben.

Die Amtszeit der Mitglieder der Kommissionen beträgt in der Regel 6 Jahre, in manchen Fällen ist sie kürzer, in anderen länger. Die Praxis hat gelehrt, daß eine lange Amtsdauer zweckmäßig ist. Von manchen wird eine Ernennung auf Lebenszeit befürwortet. Obwohl von einigen Bundesgesetzen die Übernahme einer Nebenbeschäftigung durch die Mitglieder der Kommissionen untersagt ist, ist bislang in den meisten Fällen die gezahlte Entschädigung zu niedrig, als daß für ein eingearbeitetes Mitglied ein Anreiz bestehen könnte, in der Tätigkeit in der Kommission eine Lebensaufgabe zu erblicken. In vielen Fällen konnte festgestellt werden, daß Mitglieder der Kommissionen in die Verwaltung von P. U. C. übertraten. Der Mangel an den nötigen Mitteln bringt es ferner offenbar mit sich, daß ein großer Teil der laufenden Arbeiten der Kommissionen von untergeordneten Angestellten ausgeführt wird, die für diese Arbeiten nicht die nötigen Voraussetzungen besitzen.

Obwohl die Kommissionen überall, mit Ausnahme des Staates Delaware, staatlich sind, sind an vielen Orten Bestrebungen vorhanden, eine Home Rule Regulation durchzusetzen. Für gemeindliche Kommissionen spricht die größere Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen, die bei der Schwierigkeit der Erreichung einer wirklich wirksamen Kontrolle erheblich ins Gewicht fällt. Dagegen spricht aber zunächst, daß der Staat viel eher als die lokalen Behörden in der Lage ist, einen tüchtigen Stab von Mitarbeitern zu schaffen, die ein entsprechendes Entgelt erhalten. Ferner geht die Tätigkeit sehr vieler P. U. C. über die Stadtgrenzen hinaus. Hinzu kommt als entscheidender Grund gegen Home Rule Regulation der Umstand, daß die Stadt

<sup>15</sup> Siehe A Comparative Survey of Existing Regulatory Statutes. Washington 1927.

selbst Partei zu sein pflegt und die von der Stadt bestellten Mitglieder nicht so unabhängig von lokalen Einflüssen sind wie staatliche Beamte. Deshalb wird im allgemeinen der staatlichen Kommission der Vorzug gegeben. Ein dringlicheres Problem scheint heute das der Abgrenzung der Befugnisse der staatlichen Kommissionen gegenüber der Interstate Commerce Commission zu sein, die mehrfach in die Sphäre der einzelstaatlichen Kontrollstellen eingegriffen hat.

Der Aufgabenkreis der Kommissionen wird in erster Linie durch die Aufsicht über die Tarifgebarung der P. U. C. bestimmt. Die Befugnis der öffentlichen Gewalt, die Tarife zu bestimmen, war schon 1876 im sogenannten Granger Case<sup>16</sup> anerkannt worden. Sie bildete zunächst den Hauptbestandteil der Rechte der Kontrollkommissionen und steht auch heute noch im Mittelpunkt. Die Tarifkontrolle hatte aber, wenn sie effektiv sein wollte, zur notwendigen Folge eine schrittweise Ausdehnung der Aufsicht über die gesamte Geschäftsgebarung der P. U. C. So wurde z. B. in mehreren Fällen nach Einführung der Tarifkontrolle festgestellt, daß die Ausgaben der in Frage stehenden Gesellschaften erheblich schneller wuchsen als die Einnahmen, ein Verschleierungsversuch, dem nur durch einen entsprechenden Ausbau der Kontrolle beizukommen war. Wenn auch die Befugnisse der Kommissionen in den einzelnen Staaten nicht in gleicher Weise ausgestaltet worden sind, so ist doch die allgemeine Grenze nur in der Beschränkung auf solche Eingriffe zu erblicken, die nicht eine unmittelbare Teilnahme an der Geschäftsführung selbst bedeuten würden. Der Oberste Gerichtshof hat in bezug auf diese Frage entschieden, daß die Kommission nicht mit der allgemeinen Befugnis der Geschäftsführung bekleidet sein kann, wie sie sich aus der Eigenschaft als Eigentümer der Anlagen ergeben würde. („Is not clothed with the general power of management incident to ownership<sup>17</sup>.“) In den meisten Staaten sind die P. U. C. zur Einreichung von regelmäßigen Berichten gezwungen, die Angaben über bestimmte Punkte ihrer Geschäftsgebarung, insbesondere über Einnahmen und Ausgaben unter entsprechender Detaillierung, über die Verwendung der verfügbaren Mittel u. a. enthalten müssen. In einigen Staaten besteht eine Pflicht zur Einreichung dieser Berichte, für die

<sup>16</sup> Bewegung der Landwirte gegen die Tarifpolitik der Eisenbahnen.

<sup>17</sup> Re South-W. Bell Telephone Co. 262 U. S. 276. Abgedruckt in Public Utility Reports. 1923. C. 193, 200.

vielfach vorgegedruckte Formulare verwendet werden müssen, nur auf Anfordern durch die Kommissionen. Während in England der Aufsichtsbehörde, abgesehen von den Elektrizitätswerken, allgemein ein Einfluß auf die Kapitalaufnahme eingeräumt ist, ist das in den Vereinigten Staaten nur teilweise der Fall. In einem Fall ist vorgesehen, daß die Mitteilung der Gesellschaft an die Kommission genügt, daß sie neues Kapital aufgenommen hat. Besonders ausgebaut ist die Kontrolle der Kapitalaufnahme und -verwendung im Staate New York<sup>18</sup>. In vielen Staaten ist endlich die Kommission zuständig zur Entscheidung über die Frage, ob ein Wettbewerber zugelassen werden soll. Sie erteilt dann das Certificate of Convenience and Necessity, das für die Gründung einer jeden neuen Gesellschaft erforderlich ist, deren Unternehmen eine Public Utility darstellt. Auch dieses Recht ist ein notwendiger Bestandteil der allgemeinen Tariffkontrolle und sollte deshalb stets den Kommissionen überlassen sein. Es ist zu bemerken, daß in den Vereinigten Staaten heute nur in ganz seltenen Fällen von den Kommissionen ein neuer Wettbewerber zugelassen worden ist; das ist in England noch ausgesprochener die geltende allgemeine Praxis.

Schließlich gehört es auch in den Bereich der Tätigkeit der Kommissionen, einen Einfluß auf die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei den P. U. C. zu nehmen. Sie sind, wenn auch nicht immer mit Erfolg, bestrebt gewesen, für die Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten die zwangsweise Inanspruchnahme von Schlichtern vorzuschreiben.

Soweit es sich um die formale Seite der Tariffkontrolle handelt, ist zu sagen, daß ursprünglich eine Untersuchung der Tarife in der Regel auf Antrag des Publikums oder der Gesellschaft erfolgen konnte. Heute können in den meisten Staaten die Kommissionen auch von sich aus Untersuchungen einleiten. Die Beschwerde von Seiten des Publikums führt zu einer Mitteilung an die Gesellschaft und zur Festsetzung eines Termins für die öffentliche Verhandlung. Der Spruch der Kommission unterliegt grundsätzlich der Nachprüfung durch die ordentlichen Gerichte. Nur in bezug auf Entscheidungen der Interstate Commerce Commission ist eine immer weitergehende Einschränkung des richterlichen Nachprüfungsrechts eingetreten. Obwohl eine Sammlung der

<sup>18</sup> Siehe darüber Rosenbaum und Lilienthal in: Yale Law Journal 37, 1927/28, 716ff.

Entscheidungen der Kontrollkommissionen erst seit 1915 vorhanden ist, liegen seitdem doch bereits 5000 Fälle vor<sup>19</sup>. Aus ihnen scheint hervorzugehen, daß die Kommissionen selten auf Grund von Beschwerden des Publikums zu einer zwangsweisen Abänderung der Tarife geschritten sind, dagegen in zahlreichen Fällen die Tarife mit der Begründung bestätigt oder erhöht haben, daß sonst eine „Konfiszierung des Eigentums“ der Gesellschaft eintreten und damit gegen die Verfassung verstoßen werde. Allerdings ist hervorzuheben, daß eine große Zahl der bisher vorliegenden Fälle in die Zeit der Preissteigerung des Krieges und der ersten Nachkriegsjahre fällt, die trotz der technischen Fortschritte der Gas- und Elektrizitätsgewinnung infolge der Steigerung der Preise für alle Neuanlagen, Reparaturen und der Löhne eine Steigerung der durchschnittlichen Produktionskosten bedeutete.

Nichtsdestoweniger ist das vorbezeichnete Ergebnis deshalb bemerkenswert, weil von vielen Seiten den Kommissionen schwerwiegende Vorwürfe gemacht werden. Insbesondere wird ihnen nicht nur von der Presse, sondern auch von Fachschriftstellern vorgeworfen, daß sie mit vorgefaßten Zielen an die Untersuchung herantreten<sup>20</sup>, und daß das formale Verhalten der Kommissionen in vielen Fällen Anlaß zu Beanstandungen gäbe. Wenn auch der Weg an die ordentlichen Gerichte offen bleibe, so bedeute das doch immer einen erheblichen Verlust an Zeit und Kosten. Es läßt sich in der Tat nicht übersehen, daß es mehrfach wiederholter Klagen bedurft hat, um die ergangenen Gerichtsurteile durchzusetzen. Diese Reibungen sind aber wenigstens teilweise auf die Besonderheiten der amerikanischen Verhältnisse zurückzuführen, in denen auch vielfach die obsiegende Partei damit rechnen muß, daß der von ihr herbeigeführte richterliche Spruch noch keine Gewähr für die Erreichung des erstrebten Zieles bedeutet. Allgemein muß es allerdings als bedenklich bezeichnet werden, daß auch die Kommissionen tatsächlich gleichzeitig Ankläger, Richter und Gesetzgeber in dem Sinne sind, daß sie im Rahmen sehr allgemeiner staatlicher Gesetze oder umstrittener Begriffe, wie des Public Interest, den P. U. C. bindende Vorschriften für ihre Geschäftsführung machen können. Zwar wird in vielen

<sup>19</sup> Laufend veröffentlicht in den Public Utility Reports; die wichtigeren Entscheidungen ferner im Commercial and Financial Chronicle.

<sup>20</sup> William M. Werry a. a. O. S. 250 f.

Verträgen zwischen dem Erteiler der Konzession und der P. U. C. für mögliche Meinungsverschiedenheiten die Anrufung eines Schiedsgerichts vereinbart, aber die wichtigeren Streitfälle, die sich unmittelbar oder mittelbar mit der Frage der Tarife verbinden, pflegen ausdrücklich von der Entscheidung durch Schiedsspruch ausgenommen zu werden. Es wäre ferner die Frage aufzuwerfen, ob nicht die Kosten der Kommission in vollem Umfange dem Steuerzahler aufgebürdet werden sollten, anstatt daß sie, wie das meistens der Fall ist, der Gesellschaft auferlegt werden. Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Kommissionen in den verschiedenen Staaten wird in Nordamerika allgemein anerkannt, insbesondere auch die Beseitigung des Nebeneinander von lokalen Kommissionen und staatlichen Kommissionen, das in einigen Städten zu finden ist. Welche Bedeutung einheitliche Bestimmungen über die Rechte der Kommissionen für das Verhalten des Kapitalmarktes gegenüber den P. U. C. besitzten würde, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden<sup>21</sup>.

Ursprünglich wurde vielfach in den Verträgen mit P. U. C. unter Anlehnung an das englische Vorbild ein Maximaltarif, oft auch ein Minimaltarif festgesetzt. Um die Aufhebung der Maximalgrenze haben die Gesellschaften einen langen Kampf führen müssen. In bezug auf die Minimaltarife haben die Gerichte entschieden, daß die Kommission befugt ist, diese aufzuheben. Man hat dann versucht, allmählich an die Stelle der unzulänglichen Einzelfestsetzungen eine elastischere allgemeine Formel für die Tarifgestaltung zu setzen. Sie lautet heute „fair, just and reasonable rate“. Es ist ersichtlich, daß diese allgemeine Fassung einer näheren Bestimmung bedarf, um eine greifbare Gestalt anzunehmen. Von mancher Seite ist zunächst die Ansicht vertreten worden, daß für die Tarife in diesem Sinne maßgebend sein müsse der Wert, den die Leistungen der Gesellschaft für die Verbraucher hätten. Es liegt auf der Hand, daß die Ermittlung des „Grenzwertes“ in der Praxis auf große Schwierigkeiten stoßen würde. Er könnte höchstens für den industriellen Großverbrauch herangezogen werden. Nach der herrschenden Ansicht erfüllen die Tarife die Grundsätze, die in der genannten Formel zum Ausdruck kommen, dann, wenn sie die Unkosten, Steuern, Abschreibungen und eine angemessene Ver-

<sup>21</sup> Siehe darüber eingehend den Bericht des Ausschusses der Investment Bankers Association. Annual Proceedings 12. 1923. S. 116ff.

zinsung des Anlagekapitals decken. Von diesen Gesichtspunkten bedarf besonders der letzte einer näheren Erklärung. Die Ermittlung einer angemessenen Verzinsung setzt zunächst die Feststellung des zu verzinsenden Kapitals voraus. Soweit dieses in Anlagen investiert ist, wird der Begriff des „fair value“ allgemein anerkannt, aber ihm wiederum eine verschiedene Auslegung gegeben.

Denkbar sind hier verschiedene Wege, die zu sehr verschiedenen Ergebnissen führen müssen. Am nächsten liegen würde die Bemessung des zu verzinsenden Kapitals nach den vorgenommenen Kapitalinvestitionen. Dieser Weg kann bei vielen P. U. C. nicht beschritten werden, weil ein großer Teil der Investitionen nicht buchmäßig feststellbar ist. Teilweise sind die Bücher in den Jahrzehnten vor 1900 überhaupt nicht ordnungsmäßig geführt worden, teilweise sind wirkliche Kapitalinvestitionen unter den laufenden Betriebsausgaben verbucht worden, ohne daß es möglich wäre, sie nachträglich auszuscheiden. Es liegt hier also eine Schwierigkeit vor, die in ähnlicher Weise bei vielen deutschen öffentlichen Betrieben vorhanden ist. Einen gewissen Anhalt vermöchte vielleicht die Höhe der Emissionen der einzelnen P. U. C. zu geben. Aber auch dieser Weg versagt in zahlreichen Fällen; denn es steht fest, daß vielfach Überkapitalisierungen vorgenommen worden sind. Diese sind allerdings zum Teil darauf zurückzuführen, daß ursprünglich „ewige Konzessionen“ kapitalisiert worden sind, denen ein beträchtlicher Kapitalwert nicht abgesprochen werden konnte; bei der Umwandlung in einen Terminable Permit wurde aber eine entsprechende Reduktion nicht vorgenommen. Heute gilt als feststehend, daß ein besonderer Konzessionswert nur dann anerkannt werden darf, wenn für die Erteilung der Konzession ein Preis gezahlt wurde.

Darüber hinaus rollt der Gesichtspunkt des investierten Kapitals die in vielen Fällen zweifelhafte Frage auf, was auf Kapitalkonto verbucht werden darf. Zu diesen zweifelhaften Posten gehören besonders die Kosten der Vorbereitungen im weitesten Sinne (Promotion, Bankunkosten usw.). Ferner erhebt sich die Frage, wie Fehlleitungen von Kapital zu behandeln sind. Das Aufwerfen dieser Frage genügt, um die Schwierigkeiten anzudeuten, die sich bei der Wahl des investierten Kapitals als Grundlage für die Bestimmungen des „fair value“ ergeben müssen. Die unbedingte Bejahung der Kapitalinvestition als maßgebenden Faktors auch nur für die Zukunft würde natürlich auf der anderen Seite eine außerordentliche Förderung der Stabilität des

Marktes für Werte der P. U. C. bedeuten; denn die Tarifgestaltung würde sich ja automatisch dem Ausmaß der Kapitalinvestitionen anpassen. Demgegenüber ist in dem Minderheitsbericht einer höchstgerichtlichen Entscheidung<sup>22</sup> der Begriff des „Prudent Investment“ aufgestellt worden. Er würde die Beachtung der Tatsache bedeuten, daß P. U. C. jederzeit bereit sein müssen, ihre Anlagen auszudehnen, ohne auf besonders hohe Gestehungskosten noch darauf Rücksicht zu nehmen, daß die Anlagen gleich in vollem Umfange ausgenützt werden können.

Weiter wäre es möglich, eine Schätzung des Wertes der Anlagen durch Sachverständige vornehmen zu lassen. Das ist auch in vielen Fällen geschehen, und zwar teilweise in recht roher Weise nach rein äußerlichen Merkmalen, ein Verfahren, das man treffend als „Yardstick Appraisal“ bezeichnet hat. Soweit diese Schätzungen bei der Feststellung des „fair value“ den Bodentwert der Anlagen berücksichtigen, muß sich in den meisten Fällen eine erhebliche Wertsteigerung gegenüber früheren Jahren ergeben, dessen Berücksichtigung für die Festsetzung der Tarife jedenfalls nicht als in vollem Umfange berechtigt angesehen werden kann. Bei der Bewertung der Anlagen, der Gebäude usw. taucht hier die Frage auf, ob der seinerzeitige Gestehungspreis oder der Reproduktionswert zugrunde gelegt werden soll. Für den letzteren ist angesichts der Preisschwankungen der Nachkriegsjahre die Heranziehung eines Durchschnitts mehrerer Jahre vorgeschlagen worden. Von einigen Seiten ist neuerdings als richtige Interpretation des „Reproduction New“ die Kosten der Herstellung einer Anlage von gleicher Kapazität in den Vordergrund gestellt worden. In diesem Zusammenhange wäre auch die Frage der Abschreibungen zu berücksichtigen<sup>23</sup>; denn die Reproduktionskostentheorie schließt auf jeden Fall die Berücksichtigung von verlassenen Anlagen aus. Streitig wäre ebenfalls die Berücksichtigung von Anlagen und Erweiterungen, die dem zukünftigen Bedarf dienen sollen.

Die Gerichte neigen der Interpretation des „fair value“ als Reproduktionswert zu, während die Theorie zwischen diesem Gesichtspunkt und der Investment-Grundlage hin- und her schwankt. Erstere gehen dabei von dem rein juristisch bestimmten Gesichtspunkt aus, daß der verfassungsmäßige Schutz des Eigentums sich auf den gegen-

<sup>22</sup> L. R. Rajh a. a. O. S. 167.

<sup>23</sup> Siehe unten!

wärtigen Wert bezieht<sup>24</sup>. Die Theorie verweist mit Recht auf die bedenklichen Konsequenzen, die sich, abgesehen von dem großen Anteile der Steigerung des Bodentwertes an dem heutigen Wert, aus der restlosen Berücksichtigung der gesunkenen Kaufkraft des Geldes als Begründung für eine Erhöhung der Tarife ergeben müßte, zumal, da dies vielfach unter einfacher Heranziehung der Indexpfiffern geschehe.

Unabhängig von diesen Streitfragen wird allgemein als Bestandteil des fair value die Berücksichtigung des „going value“ anerkannt, als des Unterschieds zwischen dem Wert einer noch nicht funktionierenden, neu erbauten Anlage und einer solchen, die den normalen Ausnützungsgrad aufweist, bis zu dessen Erreichung Organisationskosten und ein angemessener Gewinn in Anschlag zu bringen sind. Einige Geseze über P. U. C. bestimmen dies ausdrücklich. Der Durchschnitt, der für den going value zugebilligt wird, beträgt 10% des festgestellten Wertes der Anlagen, ist allerdings in manchen Fällen von den Gerichten höher (bis zu 30%) festgesetzt worden, besonders dann, wenn es sich um übernommene Werke handelte, bei denen im Kaufpreis ein „going value“ enthalten war. Die Berücksichtigung eines Goodwill wird unter Hinweis auf die eingeräumte Monopolstellung dagegen mit Recht abgelehnt. Nur in einzelnen Fällen ist eine mittelbare Berücksichtigung des Goodwill in der Festlegung eines Wertzuschlages für den „going value“ in der Weise zu erblicken, daß für jeden vorhandenen Kunden ein bestimmter Satz in Anwendung gebracht wurde.

Wenn der „fair value“ ermittelt ist, bleibt noch die Frage offen, was als angemessene Verzinsung der Anlagen anzusehen ist. Eine absolut günstige Antwort läßt sich nicht geben, da es keine Anlagen gibt, die mit denen der P. U. C. in jeder Richtung vergleichbar sind. Es bedeutet deshalb nur eine allgemeinste Lösung, wenn als angemessen ein solcher Satz angesehen wird, „der im Zeitpunkt der Untersuchung zu einer Anlage in einer P. U. C. veranlassen würde“<sup>25</sup>. Soweit es sich nicht um Obligationen, sondern um Aktien handelt, wird die Auffassung vertreten, daß die Anteilseigner der P. U. C. keinen Anspruch auf Dividenden haben, wie sie von Unternehmungen mit außergewöhn-

<sup>24</sup> Der in der Literatur immer wieder angezogene Fall ist der von Smyth v. Ames. Zitiert bei William M. Wherry a. a. O. S. 114.

<sup>25</sup> William M. Wherry a. a. O. S. 153. Indiana Bell Telephone Co. v. Public Service Commission. 300 Fed., 190.

lichen Gewinnen oder solchen spekulativen Charakters gezahlt werden, sondern nur auf einen „fair return“.

Die Durchführung dieses Gesichtspunktes sowohl wie auch die Fragen der übrigen Unkostenfaktoren bedürfen eines genauen Einblicks in die Buchführung der P. U. C. und der Vorschreibung von einheitlichen Grundsätzen für die buchhalterische Praxis. Das ist auch überwiegend der Fall. Teilweise ist es den Gesellschaften überhaupt verboten, andere Bücher zu führen, als sie von den Kommissionen vorgeschrieben sind. Diese Vorschriften ändern natürlich nichts daran, daß die praktische Durchführung der Kontrolle der Buchhaltung auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, so daß das angestrebte Ziel sich kaum jemals wird erreichen lassen.

Die Service at Cost-Theorie in dem oben genannten Sinne bedeutet eine automatische Regulierung der Tarife. Sie erspart die Anrufung der Kommission, hat aber zur Voraussetzung einen genehmigten Ausgabevoranschlag, wie das auch vielfach der Fall ist. In einigen Fällen ist zur Vermeidung von häufigen Abänderungen eine neutrale Zone um den festgelegten Tarif geschaffen worden. Solange die Einnahmen innerhalb dieser Zone bleiben, wird noch nicht zu einer Veränderung der Tarife geschritten. Da aber diese Zone naturgemäß eng begrenzt sein muß, die Veränderungen der Betriebskosten über sie hinaus wirken mögen und die Entwicklung des Absatzes nicht vorausgesehen werden kann, so wird mindestens eine Ausgleichsreserve (Barometer Fund) zugelassen. Innerhalb der Grenzen dieser Ausgleichsreserve kann die Behörde eine Ausdehnung der Anlagen veranlassen, solange es möglich ist, die etwaige mangelnde Rentabilität dieser Neuanlagen mittels dieses Fonds auszugleichen. In mehreren Fällen sind P. U. C. gezwungen worden, Erweiterungen ihrer Anlagen in Außenbezirken vorzunehmen, die zu schweren Verlusten und zu einer erheblichen Erhöhung der Tarife geführt haben. Wird die Obergrenze der Ausgleichsreserve erreicht, so werden die Tarife herabgesetzt und umgekehrt.

Es ist ersichtlich, daß diese Regelung es fehlen läßt an einem Anreiz für die Gesellschaft, Verbesserungen vorzunehmen. Um einen solchen zu schaffen, sind manche Kommissionen dazu übergegangen, einen variablen Ertrag zu gewähren für Unterschiede in der Leistung der Dienste, für deren Feststellung ein „reasonable standard of service“ zugrunde gelegt ist. Auch von den Gerichten wird die Not-

wendigkeit eines solchen Anreizes (Incentive) für die P. U. C. ausdrücklich anerkannt. Manche Kommissionen haben ein System von Indices für die Ermittlung des tatsächlichen Wirkungsgrades (Efficiency) und Fortschrittlichkeit der Arbeitsmethoden (Progressiveness) der Gesellschaften eingeführt, das aber naturgemäß einer ständigen Abänderung bedarf, wenn es der Wandlung der Verhältnisse gerecht werden soll; damit verliert es von selbst einen großen Teil seines Wertes als Vergleichsmaßstab. In einer Anzahl von Fällen sind die Tarife von den Kommissionen unter Hinweis darauf herabgesetzt worden, daß die betreffenden P. U. C. keinen „safe, adequate and proper service“ leiste, in anderen Fällen unter der Voraussetzung einer Verbesserung der Dienste erhöht worden. Jedenfalls müssen solche Erhöhungen den Verbesserungen vorausgehen, wenn diese neues Kapital erfordern; denn nur dann wird es möglich sein, Kapital zu angemessenen Bedingungen anzuziehen. Das hat Bedeutung vor allem auch für Neuanlagen, die als solche in den ersten Jahren keine Überschüsse abwerfen.

In England ist bereits seit langer Zeit (1875 für Gasgesellschaften) eine gleitende Skala für die Tarife in der Weise üblich, daß bei einer Erhöhung der Dividende über einen gewissen Satz hinaus eine entsprechende, im Einzelfall festgelegte Herabsetzung der Preise erfolgen muß. Dieses Verfahren führt dazu, daß zur Vermeidung der Herabsetzung von Tarifen ein Teil der Überschüsse in unwirtschaftlichen Anlagen verwandt wird, damit auf jeden Fall die Obergrenze für die Dividende nicht überschritten wird. In Schottland wird dagegen im allgemeinen an der Übung festgehalten, den Preis so zu bestimmen, wie es die Kostentheorie verlangt unter Zugrundelegung eines geschätzten Ausgabeetats.

Neben der Deckung der Kosten durch die laufenden Einnahmen muß billigerweise die Erhaltung eines Betriebsmittelfonds anerkannt werden. Die Stellungnahme der Kommissionen zu dieser Frage ist eine sehr verschiedene. Teilweise wird ein bestimmter Prozentsatz der Bruttoeinnahmen, teilweise ein solcher des geschätzten Wertes der Anlagen zugrunde gelegt. Auch innerhalb verhältnismäßig gleichartiger Betriebe in gleichen Zweigen schwanken die zugebilligten Sätze erheblich, so daß es nicht möglich ist, einen einheitlichen Gesichtspunkt der geltenden Praxis zu ermitteln. Die Tarifpolitik hat aber jedenfalls auf die Notwendigkeit derhaltung eines Betriebsmittelfonds Rücksicht zu nehmen.

Große Schwierigkeiten haben sich ferner bei der Frage der Be-

messung der Abschreibungen ergeben. Das Recht zur Vornahme von Abschreibungen ist allgemein erst seit 1909 auf Grund einer richterlichen Entscheidung anerkannt worden. Eine viel erörterte Frage ist in diesem Zusammenhange die, ob für die Abschreibung die technische Lebensdauer oder die wirtschaftliche Lebensdauer (Stilllegung von Anlagen!) zugrunde zu legen ist. Die Interstate Commerce Commission hat genaue Tabellen für die einzelnen Anlagen zur Feststellung der wirtschaftlichen Lebensdauer aufgestellt. Wenn innerhalb derselben Gruppe die tatsächliche Lebensdauer eine größere ist, wird ein Ausgleich vorgenommen. Dem Beispiel der Interstate Commerce Commission beginnen andere Kommissionen zu folgen, schon um Kollisionen mit ihr zu vermeiden. Aber bei den kleineren P. U. C. ist der automatische Fehlerausgleich durch Schwankungen nach beiden Seiten nur in viel begrenzterem Maße möglich. Für die Erhaltung der Anlagen sind in der Regel Mindestaufwendungen vertraglich vorgesehen. Aber es liegt natürlich die Gefahr nahe, daß diese als Maximum angesehen werden; deshalb ist eine solche Festlegung nicht unbedingt als zweckmäßig zu bezeichnen. Bei den Abschreibungen ergeben sich notwendigerweise leicht Meinungsverschiedenheiten mit der Steuerbehörde.

Bei den größeren Gesellschaften werden im übrigen in der Bilanz weitgehende Unterteilungen des investierten Kapitals, der Einnahmen und Ausgaben vorgeschrieben. Wie bei den Einnahmen zwischen Einnahmen aus dem normalen Betrieb und außergewöhnlichen Einnahmen geschieden wird, wird bei den Ausgaben eine noch weitergehende Unterteilung (bis zu 25 Gruppen) vorgenommen, um eine genaue Überwachung der „Kosten“ für die Einheit der Dienstleistungen (unit cost) zu ermöglichen. Trotzdem sind bislang die Schemata für Buchführung, die von den einzelnen Kommissionen vorgeschrieben werden, sehr verschieden. Das erschwert nicht nur allgemeine Vergleiche, sondern fällt besonders dann ins Gewicht, wenn P. U. C. in dem Gebiete verschiedener Kommissionen arbeiten, was sowohl in der Elektrizitäts- wie Gaswirtschaft in der nächsten Zukunft in verstärktem Maße der Fall sein wird. Im Hinblick auf die fehlende Einheitlichkeit hat bereits 1919 die National Association of Railway and Utility Companies in Verbindung mit der United Electric Light Association and American Gas Association ein einheitliches Schema für die Buchhaltung und Bilanzierung ausgearbeitet. Dieses ist grundsätzlich von allen staatlichen Kommissionen angenommen worden, ausgenommen

Kalifornien, wo besondere Verhältnisse vorliegen. Nach dem gegenwärtigen Stand werden solche einheitlichen Schemata verwandt in etwa 20 Staaten, aber im allgemeinen nur für Gas- und Elektrizitätswerke; auf anderen Gebieten haben sie bisher anscheinend nur in vereinzelt Fällen Verwendung gefunden.

Gestützt auf die geltende Rechtsordnung in 30 Bundesstaaten und unter Heranziehung der geschilderten Gesichtspunkte betrachten es viele Kommissionen als ihre ureigenste Aufgabe, die Tarife festzusetzen, statt als Kontrollstelle zu wirken. Mit den Übergriffen der Kommission, die sich dabei ergaben, haben sich auch viele Gesellschaften abgefunden und nehmen ihrerseits eine völlig passive Haltung in der Tarifrage ein, auch dann, wenn formalrechtlich die Initiative eigentlich ihnen zugewiesen ist. Einige der größeren P. U. C. haben sich aber bemüht, sich gegen diese Übergriffe der Kommissionen durch Anrufung der Gerichte zu wehren. Das Oberste Bundesgericht hat auch mehrfach entschieden, daß die Kommissionen nur bei offenkundiger Unangemessenheit der Tarife ein Recht zum Eingreifen von sich aus hätten. Ein gewisses Korrektiv gegen die Tätigkeit der Kommissionen in der Frage der Festsetzung der Tarife hat sich ferner allmählich dadurch herausgebildet, daß ebenfalls höchststrichterlich entschieden wurde, daß Verluste, die durch solche von der Kommission zu niedrig festgesetzte Tarife entstanden sind, durch Zuschläge zu den Tarifen amortisiert werden dürfen. Im übrigen hat sich die Praxis durchgesetzt, daß dann, wenn das Gericht entscheidet, daß ein von der Kommission festgesetzter Tarif für die P. U. C. nicht bindend ist, weil er eine „confiscatory rate“ im Sinne der obigen Ausführungen darstellt, die Gesellschaft mit sofortiger Wirkung von sich aus einen neuen Tarif einführen kann. Anders dagegen, wenn es sich um Verluste handelt, die durch Fehlschätzungen auf Seiten der Gesellschaft entstanden sind. Für diese wird eine Amortisation nicht als gerechtfertigt anerkannt, ein Gesichtspunkt, der wohl nicht uneingeschränkte Zustimmung finden kann. Eine besondere Beachtung wird von den Kommissionen bei den Verkehrsunternehmungen der Frage der Freifahrten geschenkt, da in mehreren Fällen festgestellt worden ist, daß der Anteil dieser Freifahrten zu einer völligen Verdunkelung des Verhältnisses zwischen der Inanspruchnahme durch das Publikum und den Durchschnittskosten der einzelnen Leistung führt. Da ferner die Einräumung von Freifahrten die Möglichkeit der Beeinflussung gewisser Stellen zugunsten der Gesellschaften bieten kann, so wird auch

von der Theorie mit Nachdruck eine Einschränkung des Freifahrtssystems gefordert. Früher hat auch eine gewisse Rolle die unterschiedliche Behandlung (*discrimination*) verschiedener Kunden durch die Gesellschaften gespielt. Das Bestreben, solche Diskriminierungen zu verhindern, hat in bezug auf die Tarife die Bewegung zum Einheitspreis gefördert, zu der bei den Straßenbahnen der Glaube hinzu kam, daß es auf diesem Wege möglich sei, das Zusammendrängen der Bevölkerung in der Binnenstadt auf einem engen Raume zu verhindern.

Besondere Grundsätze müssen ferner gelten bei der Tariffestsetzung für die Abgabe von Gas und Elektrizität an industrielle Großverbraucher. Die Herstellungskosten sind in erheblichem Umfange von den Kohlenpreisen abhängig, die den Preisschwankungen der Konjunktur unterworfen sind, mit der auch die Nachfrage nach Gas und Elektrizität und der Absatz schwankt. Hier liegen die Verhältnisse also wesentlich anders als bei der Abgabe an den Kleinverbraucher. Es scheint jedoch nicht, daß dieser Gesichtspunkt bei der Festsetzung der Tarife bislang gebührend berücksichtigt worden ist.

Während die Tarifpolitik auf der einen Seite eine Berücksichtigung der Monopolstellung gegenüber den Verbrauchern erforderlich macht, bedingt sie auf der anderen Seite eine Rücksichtnahme auf den Kapitalmarkt, wie das schon mit dem oben über die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals Gesagten angedeutet wurde. Die Kapitalstruktur der P. U. C. verdient in mehrfacher Hinsicht eine besondere Beachtung. Die Kommissionen müssen aus Gründen einer angemessenen Tarifpolitik bestrebt sein, die Schaffung von Reserven zu beschränken. Diese Tatsache fällt um so mehr ins Gewicht, als der Kapitalbedarf der P. U. C. schneller wächst als der der meisten anderen industriellen Unternehmungen. Insgesamt wird der normale jährliche Kapitalbedarf der P. U. C. einschließlich der Eisenbahnen auf etwa 6 Milliarden \$ jährlich geschätzt<sup>26</sup>. Während der Kapitalbedarf der übrigen Unternehmungen im Verlaufe der Konjunkturschwankungen erheblichen Veränderungen unterworfen ist, zeigt die Kapitalaufnahme der P. U. C. in der Zeit seit 1919 eine ziemlich gradlinig aufsteigende Entwicklung. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß es sich zum Teil um Kapitalaufnahmen für Rückzahlungen handelte.

Die Politik der Kommissionen kommt in der Kapitalstruktur der

<sup>26</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 53.

P. U. C. zum Ausdruck. Da es ausgeschlossen ist, dem Gesellschaftskapital eine solche Elastizität zu geben, daß es den stetigen großen Kapitalansprüchen begegnen kann, so ist die Inanspruchnahme des Obligationenmarktes zur Deckung des Kapitalbedarfes die Regel. Der Anteil der Obligationen am Gesamtkapital der P. U. C. beträgt im allgemeinen 50—60% und steigt teilweise bis auf 75%. Für die wiederholte Begebung von Obligationen dient das Institut der Openend-Mortgage, das für die Aufnahme neuer hypothekarisch zu sichernder Obligationen die neuen hinzukommenden Anlagen von der Belastung durch vorstehende Obligationen freiläßt; denn eine Rückzahlung der alten Obligationen vermochte kaum jemals in dem Tempo zu erfolgen, wie der Kapitalbedarf wuchs. In einzelnen Fällen besteht die Sicherheit für die Obligationen in einer Verpfändung des rollenden Materials, das den Vorzug hat, leicht veräußert werden zu können. Zur Überwachung der Erhaltung der realen Sicherheiten für die Gläubiger der Schuldverschreibungen wird jetzt meistens vom trustee ein Vertrauensingenieur bestellt.

Der kleinere Teil des Kapitals entfällt also auf Aktien, die wiederum entsprechend der üblichen Praxis in Amerika und England durch die starke Beteiligung von Vorzugsaktien charakterisiert werden. Die Vorzugsaktien sind vielfach nichts anderes als das Ergebnis eines Umtauschs älterer Obligationen. Sie pflegen mit kumulativer Dividende und gewissen Vorrechten für den Fall der Liquidation ausgestattet zu sein, haben jedoch fast nie Vorrechte in bezug auf das Stimmrecht, wie das sich aus dem genannten hauptsächlichsten Entstehungsgrund ergibt. Es ist nichts Ungeöhnliches, innerhalb der Vorzugsaktien wiederum mehrere verschiedene Klassen zu finden, die hintereinander stehen, z. B. prior preferred, second preferred usw. Den Obligationen und den Vorzugsaktien gegenüber treten die gewöhnlichen Aktien vollständig zurück. Dies ist um so bemerkenswerter, als sie natürlich in den meisten Fällen das ursprüngliche Kapital der Gesellschaft darstellen, das zur Beschaffung neuen Kapitals nun vollständig zurückgedrängt ist.

Die Kapitalstruktur der P. U. C. wird häufig noch dadurch weiter kompliziert, daß die Konzentrationsbewegung zu den ursprünglichen Gesellschaften Holdinggesellschaften hat hinzutreten lassen. Es ist von Interesse, zu bemerken, daß die erste Holdinggesellschaft für P. U. C. bereits 1882 gegründet wurde, und zwar zu dem Zwecke, um durch

die Übertragung der Anlagen mehrerer bislang selbständiger Gaswerke an die neue Gesellschaft eine genügend breite Grundlage für die Einführung eines verbilligten Verfahrens der Gasgewinnung zu schaffen. Jedoch ist dies ein besonders früher und vereinzelter Fall. Die Holdinggesellschaften pflegen ihrerseits sogenannte Collateral Bonds auszugeben, für die als Unterlagen die Anteile der aufgekauften Gesellschaften dienen. Dadurch, daß später noch Holdinggesellschaften von Holdinggesellschaften gegründet wurden, ist die Kapitalstruktur der P. U. C. noch unübersichtlicher geworden. Da bei dem Erwerb der einzelnen Gesellschaften oft Überpreise bezahlt wurden, die nicht durch Ersparnisse der Konzentration ausgeglichen werden konnten, so ist bei den Holdinggesellschaften in manchen Fällen eine Aufblähung des Kapitals und eine Gefährdung der Anteilseigner festzustellen, gegen die bislang noch kaum etwas unternommen worden ist.

In der Mehrzahl der Staaten ist den Kommissionen das Recht eingeräumt, die Emissionen der P. U. C. zu beaufsichtigen, ein Recht, von dem auch ein entsprechender Gebrauch zu machen wenigstens versucht wird. Im allgemeinen wird vorgeschrieben, daß die Aktien zu pari ausgegeben werden müssen; nur bei den Obligationen wird ein Abschlag erlaubt, der in erster Linie die Kosten der Unterbringung zu decken bestimmt ist. Um den Schwierigkeiten zu entgehen, die sich durch den Zwang zur Pari-Emission ergaben, wurde vielfach von den P. U. C. folgender Weg bei der Gründung gewählt. Für die Errichtung der Anlagen der Gesellschaft wurde eine besondere Gesellschaft gegründet, die als Entgelt Aktien und Obligationen in einer bestimmten Zusammensetzung erhielt. Ihr fiel es zu, diese auf dem Markte zu dem erzielbaren Preise abzusetzen. Für den Vertrieb wurde in den letzten Jahren vor dem Kriege in großem Umfange das sogenannte Blocksystem angewandt. Dies bestand darin, daß in einer gewissen Zusammenstellung gewöhnliche Aktien, Vorzugsaktien und Schuldverschreibungen als Einheit zu einem Gesamtpreis angeboten wurden, der häufig so niedrig war, daß für die gewöhnlichen Aktien überhaupt nichts gezahlt wurde, während der Käufer — meistens unberechtigterweise — darauf rechnen mochte, die Schuldverschreibungen und die Vorzugsaktien zu dem gezahlten Gesamtpreis abzusetzen und in den „Gratisaktien“ immer noch einen Wert in der Hand zu behalten. Wenn es sich herausstellte, daß das Ergebnis des Verkaufs ein solches war, daß nicht die Gesamtheit der emittierten Stücke zur Bezahlung der Gesellschaft er-

forderlich war, die die Errichtung der Anlagen übernommen hatte, so wurde der verbleibende Rest als Vorratseffekten (Treasury Securities) an die P. U. C. zurückgegeben. Vor dem Kriege ist auf diesem Wege, wie auch durch die Unterbringung von Collateral Bonds der Holdinggesellschaften ein großer Teil des Kapitalbedarfs für die Finanzierung der P. U. C. in Europa, besonders in England, Deutschland und Frankreich, gedeckt worden. Da mit dem Blocksystem natürlich in erheblichem Umfange Mißbräuche getrieben wurden, so stellte sich bald eine allgemeine Abneigung dagegen ein, die dazu geführt hat, daß es heute kaum noch Anwendung findet. Statt dessen wird in den letzten Jahren in wachsendem Umfange zu der Ausgabe von Quotenaktien geschritten. Eine weitere Möglichkeit der Umgehung der Kontrolle der Emissionen, von der ebenfalls Gebrauch gemacht wird, ist die Aufnahme kurzfristiger Anleihen. Allerdings sind manche Kommissionen daraufhin dazu übergegangen, die Laufzeit für kurzfristige Anleihen sehr kurz zu bemessen. Als solche werden jetzt von den meisten Kommissionen Anleihen mit einer Laufzeit von weniger als 12 Monaten angesehen. Die kurzfristigen Anleihen bedeuten mangels einer Sicherungsmöglichkeit für die Gläubiger in der Regel auch eine verhältnismäßig hohe Belastung.

Soweit die Kontrolle der Emissionen effektiv ist, wird im allgemeinen für die Ausgabe von Obligationen eine Grenze vorgeschrieben, die entweder in der Festlegung eines Maximalanteils von 75% der gesamten Kapitalinvestition besteht oder ein gewisses Verhältnis zwischen Zinsbelastung und Einnahmen der Gesellschaft festlegt. Eine Verbindung beider Gesichtspunkte dürfte angezeigt sein.

Im allgemeinen kann man sagen, daß die Kontrolle der P. U. C. trotz der bezeichneten Schwierigkeiten für die Beurteilung der Werte dieser Gesellschaften von seiten des Marktes eine günstige gewesen ist und dementsprechend auch der Kapitalmarkt für neue Emissionen sich als verhältnismäßig aufnahmefähig erwiesen hat. Eine vernünftige Haltung der Kommissionen gegenüber den Gesellschaften hat in den meisten Fällen zu einer stabilen und gesicherten Dividende geführt. Die Schwankungen der Dividenden der P. U. C., für deren Werte Kurse notiert werden, sind erheblich geringer als die anderer Unternehmungen und zugleich der gesamte Durchschnitt der gezahlten Dividenden höher als der einer größeren Zahl von industriellen Unternehmungen. Im Krisenjahr 1921 sind von den gesamten Elektrizitäts-

gesellschaften nur neun mit einer Gesamtverbindlichkeit von insgesamt 302000 \$ in Zwangsverwaltung geraten<sup>27</sup>. Allerdings werden nur die Werte von verhältnismäßig wenigen großen Gesellschaften an den Börsen notiert. Mit dem steigenden Anteil der Holdinggesellschaften steigt aber natürlich die Zahl der tatsächlich an der Börse umgesetzten Gesellschaftsanteile. Bevorzugt werden vom Kapitalmarkt besonders die Werte derjenigen P. U. C., die der staatlichen Kontrolle, nicht der gemeindlichen unterliegen. Eine offenbare Abneigung ist festzustellen gegen die Papiere von Gesellschaften, die in Gemeinden arbeiten, wo die Kommissionen (meistens lokale) flagrant Beispiele für eine ungeschäftsmäßige Beurteilung geliefert haben. Von Bedeutung ist auch das Verhältnis zwischen öffentlicher Meinung und P. U. C., das in der Haltung der lokalen Presse zum Ausdruck kommt. Deshalb legen die P. U. C. neuerdings einen großen Wert darauf, die öffentliche Meinung pfeleglich zu behandeln.

Der ziemlich gleichmäßig ansteigende Bedarf der P. U. C. mußte trotz der zunehmend günstigen Aufnahme auf dem Kapitalmarkt während des Krieges und in den ersten Jahren nach dem Kriege auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, zumal, da der Oberste Gerichtshof entschied, daß staatliche und kommunale Schuldberschreibungen steuerfrei seien. Eine Hilfe der Gemeinden in der Weise, daß sie ihren Kredit für die Beschaffung von Kapital für die P. U. C. zur Verfügung stellten, hatte im Gegensatz zu früheren Zeiten kaum eine praktische Bedeutung, es sei denn, daß es sich um Gemeinden handelte, für die ein Grund bestand, einen besonderen Anreiz für die Gründung einer P. U. C. zu schaffen. Durch eine neuartige Methode der Kapitalbeschaffung ist es nun den Gesellschaften gelungen, diese Schwierigkeiten verhältnismäßig leicht zu überwinden. Darüber hinaus wird der neue Weg voraussichtlich auch in der weiteren Zukunft nicht nur für quasi-öffentliche Unternehmungen, wie sie die P. U. C. sind, sondern auch für öffentliche Unternehmungen in anderen Ländern Bedeutung gewinnen können, wenn der Erfolg auch zum Teil gerade in den besonderen amerikanischen Verhältnissen begründet ist. Die P. U. C. sind nämlich dazu übergegangen, einen großen Teil ihrer neu emittierten Werte bei den Abnehmern ihrer Dienstleistungen unterzubringen. Es wurde dabei sehr richtig darauf gerechnet, daß der Kassierer, der jeweils, z. B. für Gas und Elektriz-

---

<sup>27</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 24.

zität, die fälligen Beiträge einzieht, die Möglichkeit hat, eine dauernde Verbindung zwischen Abnehmern und Gesellschaft anzuknüpfen und die Abnehmer zu einer finanziellen Beteiligung an dem Werk, zu dessen Verbrauchern sie gehören und das sie unter ihren Augen haben, zu veranlassen. Bei dieser Art der Unterbringung entfielen zugleich die Vergütungen für die Emission durch die Vermittlung einer Bank und für die Einlösung der Zins- und Dividendenscheine. Von der Anlage in den breiten Kreisen der Verbraucher war ferner zu erwarten, daß sie in viel höherem Maße eine dauernde sein würde, als das bei Verschreiten des gewöhnlichen Weges der Fall sein konnte. In der Tat hat sich gerade in der letzten Zeit in Bezug auf letzteren Punkt anscheinend bei Kurseinbrüchen an den Börsen gezeigt, daß ein Rückfluß von Werten der P. U. C. nur in verhältnismäßig geringem Umfange stattfand. Vorwiegend dank dieser neuen Methode der Finanzierung stieg z. B. bei der Commonwealth Edison Co. in Chicago die Zahl der Aktionäre dieser Gesellschaft (also ausschließlich der Obligationengläubiger) von etwa 7000 im Jahre 1919 auf etwa 47000 im Jahre 1925<sup>28</sup>. Der überraschende Erfolg, der bis in die Gegenwart allgemein mit dieser Methode der Kapitalbeschaffung gemacht worden ist, hat in Amerika zu der Forderung nach einer grundsätzlichen Abkehr von der früheren Methode geführt, die in der schlagwortartigen Gegenüberstellung: Customer-Ownership gegen Wallstreet-Ownership ihren Ausdruck findet. Die Vorteile des Kundenbesitzes sind allerdings eindeutig. Sie bestehen in der Schaffung einer breiten Basis, einer gewissen Stabilität des Marktes, Verbindung der gegenseitigen Interessen und Ersparnisse von Kosten, die recht erheblich waren. Zwar ist anzunehmen, daß die Aufnahmefähigkeit dieses Abnehmerkreises wenigstens verhältnismäßig zurückgehen wird, nachdem es gelungen ist, sie in solchem Maße auszunützen. Ebenso wie andere große Unternehmungen in den Staaten hat eine Anzahl von P. U. C. einen Teil ihrer Werte an ihre Angestellten und Arbeiter zu Vorzugsbedingungen abgegeben. Diese Maßnahme ist in Verbindung mit dem Kundenbesitz von Bedeutung für die Haltung der öffentlichen Meinung bei Kontroversen über die Frage der Überführung der quasi-öffentlichen Unternehmungen in öffentliche.

Die Emissionstätigkeit der P. U. C. wird weiter dadurch unterstützt,

---

<sup>28</sup> Martin M. Glaeser a. a. O. S. 86.

daß ihre Werte in wachsendem Umfange als Anlagen für Sparkassen und Mündelgelder zugelassen werden. Auch in den Staaten, wo das heute noch nicht der Fall ist, wird die unbestreitbare Stabilität dieser Werte über kurz oder lang dazu führen, daß ihnen eine solche Vorzugsstellung gegenüber anderen industriellen Werten eingeräumt wird. Ebenso ist etwa ein Drittel der Anlagen der nordamerikanischen Versicherungsgesellschaften in Werten von P. U. C. angelegt.

Wenn durch die Beschränkung der öffentlichen Unternehmungen in England und noch mehr in den Vereinigten Staaten von Nordamerika die unmittelbare Ausnutzung dieser Quelle zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs nur eine geringe Bedeutung hat, in England sogar, wie unten ausgeführt wird, ein ausgesprochenes Zurücktreten des finanzwirtschaftlichen Gesichtspunktes bei der Tarifgestaltung festzustellen ist, so ist doch die P. U. C. in den Staaten von vornherein in erheblichem Maße zur Besteuerung herangezogen worden. Auch die steuerliche Behandlung hat erheblich geschwankt. Während etwa bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts staatliche Subventionen für P. U. C. etwas durchaus Gewöhnliches waren, folgte zunächst eine Periode der Steuerfreiheit bis etwa 1860. Dann begann eine Zeit, in der der Betrieb einer Public Utility als ein besonders einträgliches Unternehmen angesehen wurde, an dessen Gewinnen die Öffentlichkeit durch eine entsprechende Besteuerung teilhaben müsse. Vielfach wurden und werden die Konzessionen versteigert und so zunächst eine einmalige Besteuerung vorgenommen. Häufig ist außerdem noch eine besondere Konzessionssteuer, eine Besteuerung bestimmter Anlagen (Leitungspfähle usw.), die Heranziehung zur Bestreitung der Unkosten der Straßenpflasterung, der Reinigung, des Schneeschaufelns u. a. m. Hierher wären zu rechnen auch die Freifahrten für Beamte der Gemeinden, in denen die P. U. C. arbeiten. Einheitliche Gesichtspunkte für die heutige Besteuerung der P. U. C. lassen sich in Nordamerika nicht feststellen. Das Bild ist vielmehr so vielgestaltig, wie es Bundesstaaten gibt, wobei weitere Unterschiede durch die intermittierende Besteuerung durch die Gemeinden und durch die verschiedenartige steuerliche Behandlung der einzelnen Arten von P. U. C. Platz greifen. Der heutige Zustand läßt sich unter Berücksichtigung dieser Abweichungen im einzelnen dahin kennzeichnen, daß die P. U. C. zunächst der allgemeinen Vermögenssteuer unterworfen werden. Die Steuerbemessungsgrundlage ist in der Regel der geschätzte Wert der Anlagen unter Berücksichtigung des „going value“, der sonst

bei der Vermögenssteuer außer acht gelassen wird. Außerdem erfolgt eine weitere zusätzliche Besteuerung, in einigen Städten in der Form einer besonderen Gewerbesteuer, für deren Bemessung (besonders häufig) die Bruttoeinnahmen maßgebend sind. Diese Steuer ist allerdings gedacht als eine indirekte Besteuerung des Verbrauchers und des Benutzers der Anlagen der P. U. C. und wird demgemäß bei der Tariffestsetzung berücksichtigt. In anderen Staaten wird die Dividende der Gesellschaften einer besonderen Besteuerung unterworfen. Die ad valorem-Besteuerung wird in einigen Fällen in Verbindung gesetzt zu der gesamten Kapitalemission, in anderen ist der geschätzte Wert der einzige Maßstab für die Besteuerung.

Von den Interessenvertretungen der Industrie und des Handels ist mehrfach eine Brutto-Netto-Besteuerung in der Weise vorgeschlagen worden, daß ein gewisses Verhältnis zwischen der Besteuerung der Bruttoeinnahmen ohne Rücksicht auf einen Reinertrag und dazu des etwaigen Reinertrags hergestellt werde. Ersteres würde sie den übrigen gewerblichen Unternehmungen in bezug auf die Gewerbesteuer gleichstellen, letzteres zugleich eine zusätzliche Einkommensteuer ermöglichen als Äquivalent für die Monopolstellung, die ihnen eingeräumt worden ist. Andere verlangen, daß die P. U. C. als Unternehmungen, die einem öffentlichen Interesse dienen, überhaupt nicht einer Besteuerung unterworfen und diese Befreiung bei der Bemessung der Tarife entsprechend berücksichtigt werden sollte. Es bedarf kaum eines Hinweises darauf, daß diese Forderung allen Grundsätzen der Gerechtigkeit der Besteuerung sowohl allgemeiner Natur wie auch insbesondere denjenigen, die für kommunale Steuern als im Kern richtig angesehen werden müssen, widerspricht. Die P. U. C. selbst beschränken sich im wesentlichen darauf, zu verlangen, daß die besondere Besteuerung der Konzessionen und gewisser Anlagen aufgehoben werde, da die Monopolstellung bei der Tariffestsetzung berücksichtigt werde und die Anlagen keine besondere Behinderung des Verkehrs bedeuteten. Im geltenden Steuersystem der meisten Staaten dürfte die Beschränkung auf eine Einkommensteuer, eine Grund-(Vermögens-)Steuer und eine Gewerbesteuer das Gegebene sein, soweit nicht mit Hilfe der P. U. C. besondere Steuern von anderen Steuerdestinatoren erhoben werden sollen. Gegen letzteres sind aber alle Bedenken der Verbrauchsbesteuerung geltend zu machen. Bei der steuerlichen Behandlung der P. U. C. darf ferner nicht außer acht gelassen werden, daß ihr durch die Kontrolle unmittelbar erheb-

liche Lasten auferlegt werden (Kommissionen, Berichterstattung usw.). Nach Schätzungen<sup>29</sup> beläuft sich die durchschnittliche steuerliche Belastung der Gas- und Elektrizitätswerke, die in den Vereinigten Staaten von Nordamerika betrieben werden, auf etwa 8% der Bruttoeinnahmen. Das durchschnittliche Gesamtaufkommen aus der Besteuerung der P. U. C., mit Ausnahme der Eisenbahnen, wird in den letzten Jahren mit 600 Millionen \$ angegeben.

Das Steueraufkommen aus der Besteuerung der quasi-öffentlichen Unternehmungen wird besonders auch bei der Gegenüberstellung der P. U. C. mit den öffentlichen Unternehmen hervorgehoben. Die Berichtster der P. U. C. unterlassen es nicht, darauf hinzuweisen, daß angesichts der Erfahrungen, die mit den öffentlichen Betrieben in den Vereinigten Staaten gemacht worden sind, damit zu rechnen ist, daß dieser Betrag zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs auf andere Weise aufgebracht werden müsse, da der von den gemeindlichen Betrieben berechnete Tarif so schon allgemein höher sei als der der P. U. C. So ist der Preis für elektrischen Strom, der von Gemeindebetrieben geliefert wird, im Durchschnitt etwa doppelt so hoch wie der der nichtgemeindlichen Betriebe<sup>30</sup>. Wenn man berücksichtigt, daß die Gemeindebetriebe nicht besteuert werden, so ist das allerdings ein Ergebnis, das nicht lediglich durch die Tatsache zu erklären ist, daß die Gemeindebetriebe zum größten Teil in kleinen Städten gelegen sind, die keine so rationelle Ausnutzung ermöglichen wie in mittleren und großen Städten. Die New Yorker Kommission sagt geradezu, daß die Elektrizitätswerke, die sich in öffentlichen Händen befinden und deren Geschäftstätigkeit Gegenstand einer Beurteilung durch die Kommission nach dem Maßstabe gewesen ist, der für die P. U. C. angelegt wird, die am schlechtesten bewirtschafteten sind. „Wenn man sich nur an die Berichte hält, die der Public Service Company eingereicht werden, so scheinen die meisten Gemeindewerke in vollständiger Unkenntnis oder ohne Rücksicht auf elementare Geschäftsprinzipien geleitet zu werden“<sup>31</sup>. Die öffentlichen Elektrizitätswerke werden auf Grund einer allerdings einige Jahre zurückliegenden eingehenden Untersuchung im Staate Massachusetts als in jeder Beziehung schlechter beurteilt als die Werke, die in demselben

<sup>29</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 278.

<sup>30</sup> Walter E. Lagerquist a. a. O. S. 7.

<sup>31</sup> L. R. Nash a. a. O. S. 335.

Gebiet von P. U. C. betrieben werden<sup>32</sup>. Ähnlich, wenn auch nicht so ausgeprägt, scheinen die Verhältnisse auf dem Gebiet der Gaswirtschaft zu sein. Bekanntlich kann ein Gaswerk leichter als ein Elektrizitätswerk oder eine elektrische Straßenbahn nach vorwiegend verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten betrieben werden. Die Ansprüche der Verbraucher setzen keine besondere Anpassungsfähigkeit voraus, da Gas im Gegensatz zur Elektrizität ohne große Schwierigkeiten aufgespeichert werden kann. In noch höherem Maße ist das bei Wasserwerken der Fall, die deshalb selbst in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, wie oben festgestellt, zu einem beträchtlichen Teil öffentliche Betriebe sind. Bei der Heranziehung der Urteile der Kommissionen über die öffentlichen Betriebe darf nicht vergessen werden, daß nur einzelne Regulationsgesetze auch für die öffentlichen Betriebe gelten, sie in der Regel also nicht einer Beaufsichtigung und Nachprüfung ihrer Geschäftstätigkeit unterworfen sind. Brauchbare Unterlagen mit Einzelheiten für die Durchführung einer Rentabilitätsrechnung der öffentlichen Betriebe, auch nur Angaben über den etwaigen Zuschußbedarf, sind nicht zu ermitteln, so daß man sich auf allgemeine Angaben beschränken muß, die zwar ein ungefähres Bild geben, aber doch der Präzision entbehren. Die Forderung nach allgemeiner Einbeziehung der gemeindlichen Betriebe unter die Kontrolle ist heute allgemein, während der Frage der Besteuerung im Gegensatz zu Deutschland eine sehr geringe Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Im Zusammenhang mit der Kritik an den öffentlichen Betrieben wird mit Bezug auf die P. U. C. ferner besonders darauf hingewiesen, daß die Preise der P. U. C. für Gas und Elektrizität nicht in dem Maße verteuert worden sind, wie die Lebenshaltungskosten gestiegen sind. Im Durchschnitt der meisten nordamerikanischen Städte ist die Gebühr für Elektrizität gegenwärtig sogar niedriger als vor dem Kriege, Gas ist im allgemeinen nur 30% teurer, die Fahrpreise der elektrischen Straßenbahnen sind etwa 47% höher. Allerdings ist dazu zu bemerken, daß bei der Berechnung dieses Durchschnitts offenbar in erster Linie die größeren, rationell arbeitenden Gesellschaften berücksichtigt worden sind, und daß die Endziffer für die Lebenshaltungskosten nur mit den bekannten Einschränkungen eine geeignete Vergleichsbasis abgibt.

---

<sup>32</sup> Edmond E. Lincoln, The Results of Municipal Electric Lighting in Massachusetts, 1918.

Auf der anderen Seite wird allerdings auch in vielen Fällen über die P. U. C. geklagt. Die Beschwerden sind jedoch weniger auf die Betätigung der P. U. C. als solcher zurückzuführen als vielmehr darauf, daß es in manchen Fällen nicht möglich gewesen ist, ein befriedigendes Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und P. U. C. herzustellen. Die Schuld daran wird nur teilweise den P. U. C. zugeschoben, in erster Linie den Behörden, besonders da, wo es sich um lokale Instanzen handelt. Mehrere Beispiele von Kraftproben zwischen Behörde und P. U. C. haben es der Bevölkerung enthüllt, daß die lokalen Behörden für die Übernahme der Anlagen der P. U. C. nicht in besonderem Maße geeignet sind. Es ist ein stehender Spruch in den Vereinigten Staaten, daß ein öffentlicher Betrieb nur 60 Cents für einen Dollar erhalte. Damit soll der geringe wirtschaftliche Wirkungsgrad der öffentlichen Betriebe im allgemeinen gekennzeichnet werden. Ihre geringe Leistungsfähigkeit wird vornehmlich zurückgeführt auf die verhältnismäßig kurze Amtszeit der leitenden Angestellten, die in vielen Fällen nichts anderes als ihren Parteiausweis als Befähigungsnachweis mitbringen und mit dem Wechsel der politischen Mehrheit wechseln. In der wirtschaftlichen Betriebsführung der öffentlichen Werke wird allerdings von vielen eine Besserung dadurch erwartet, daß die öffentlichen Betriebe ebenfalls allgemein der Kontrolle durch die Kommissionen unterworfen werden. In der Überführung der bisher von P. U. C. betriebenen Werke in die öffentliche Hand wird dann noch von manchen eine politische Gefahr erblickt. Sie würde nach ihnen bedeuten, daß etwa 6 Millionen Wähler gegebenenfalls für die Zwecke einer bestimmten Partei, z. B. bei der Präsidentenwahl, eingespannt werden könnten. Die Verquickung von Politik und Geschäft, die sich jedem, der mit amerikanischen Verhältnissen vertraut zu werden Gelegenheit hat, offenbart, würde dadurch noch verstärkt werden. Die in den letzten Jahren mühsam erreichte teilweise Heraushebung des Verhältnisses zwischen P. U. C. und Behörden aus der Sphäre der Politik würde auf diese Weise wieder zum größten Teil verloren gehen.

Demgegenüber wird von amerikanischen Beobachtern rückhaltlos zugegeben, daß die öffentlichen Betriebe in Europa erheblich günstiger arbeiten. Dies wird vornehmlich auf die geringe Verquickung mit der Politik, auf die größere Gewissenhaftigkeit der Beamten und ihre bessere Vorbildung zurückgeführt. Dazu ist ferner hinzuzufügen, daß sich dank der geringeren Politisierung auch mehr tüchtige Leute be-

reit finden, ihre Arbeitskraft öffentlichen Betrieben zu widmen, obgleich wohl in bezug auf deutsche Verhältnisse in neuerer Zeit die von Amerikanern hervorgehobenen Vorteile eine Einschränkung erfahren haben. Lassen doch die bekanntgewordenen Beispiele von Korruption, zu denen sicherlich eine große Zahl von ähnlichen, sorgsam verheimlichten Fällen hinzuzurechnen sind, es vermuten, daß die vielfach berufene Politisierung des Kommunalwesens auch in Deutschland bedenkliche Folgen zeitigt, auch dann, wenn man unterstellt, daß diese Erscheinungen zum Teil eine Folge der Untergrabung der allgemeinen geschäftlichen Moral in den Nachkriegsjahren sind.

Der einzige Vorteil, den nach der Ansicht der Fachschriftsteller in Amerika die öffentliche Hand für die Betätigung auf dem Gebiete der Wirtschaft aufzuweisen hat, ist der, daß ihr Kredit ein besserer ist und deshalb bei allen Unternehmungen mit großem, stehendem Kapital der öffentliche Betrieb einen erheblichen Vorsprung hat. In einigen Fällen ist, wie oben bemerkt, dieser Vorteil in der Weise ausgenutzt worden, daß die Gemeinde das Kapital für die Errichtung der Anlagen beschafft und diese dann an eine P. U. C. verpachtet hat. Allerdings wird in den meisten Staaten daran festgehalten, daß der öffentliche Kredit nicht für solche Zwecke in der Weise in Anspruch genommen werden darf, daß eine Haftung des öffentlichen Verbandes für die aufgelegten Emissionen übernommen wird, diese wird vielmehr in den meisten Fällen auf die Haftung mit den erbauten Anlagen beschränkt, so daß hier der Vorteil des billigen Kredits schon erheblich geringer wird.

Es ist anzunehmen, daß das festgestellte allseitige Verlangen nach Einbeziehung der öffentlichen Betriebe in die Kontrolle in den nächsten Jahren erhebliche Fortschritte machen wird. Damit wird sich wahrscheinlich auch die Haltung der öffentlichen Meinung gegenüber dem öffentlichen Betrieb ändern, zumal da sich gleichzeitig die spezifischen Anschauungen der „Pionierzeit“, die sich in einem Kult der privaten Initiative verkörpern, mehr und mehr verlieren und sich langsam denjenigen annähern, die in den alten europäischen Staaten vorherrschen. Zugleich kann von der Konsolidierung des Staates eine, wenn auch vielleicht nur geringe Besserung des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Politik erwartet werden.

Die negativen Feststellungen in bezug auf die öffentlichen Betriebe bedeuten nun nicht, wie schon angedeutet, daß gegenüber ihnen die-

jenigen, die von P. U. C. betrieben werden, ein uneingeschränktes Lob auch nur von seiten der Fachleute erhalten. Im Gegenteil, es wird von vielen ein noch weiterer Ausbau der Kontrolle verlangt, um diese wirklich effektiv zu gestalten. Aber daneben richten sich doch manche Reformvorschläge gerade auf eine Besserstellung der P. U. C. gegenüber den Aufsichtsbehörden und den lokalen Behörden. Im Gegensatz zu der bisherigen Übung wird möglichste Einfachheit der Konzessionsverträge verlangt unter Absehung von Einzelheiten, die doch in kurzer Zeit von der Entwicklung überholt und nur zum ständigen Anlaß von Meinungsverschiedenheiten werden. Als Idealtyp für die Konzessionen wird der Terminable Permit angesehen, in dem eindeutig festzustellen ist, unter welchen Bedingungen die Konzession als verfallen erklärt werden kann. Wenn für die etwaige Übernahme der Wert der Anlagen zugrunde gelegt werden soll, so ist der Maßstab für die Feststellung des Wertes auf jeden Fall so zu bestimmen, daß er nicht zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten und zu langwierigen Prozessen führen kann. Im einzelnen wird die Einräumung eines unbedingten Monopols für den betreffenden Betriebszweig gefordert, ohne daß eine zu enge räumliche Begrenzung erfolgt. Im Gegensatz zu der bisher üblichen Praxis soll die P. U. C. keiner besonderen Besteuerung unterworfen werden; jedenfalls soll eindeutig aus dem Vertrag hervorgehen, welche Steuern erhoben werden können. Freifahrten und versteckte Belastungen sollen nachdrücklichst eingeschränkt werden. Für die Verzinsung des Anlagekapitals, bei dessen Bemessung eine Verbindung zwischen investiertem Kapital und tatsächlichem Wert der Anlagen herzustellen ist, soll kein starrer Satz festgelegt werden. Wenn — wie das im allgemeinen von der Kritik abgelehnt wird — eine Teilnahme der Gemeinden an den Gewinnen der Gesellschaft vereinbart ist, so muß in bezug auf die zahlenmäßige Ermittlung des Gewinnes unbedingte Klarheit bestehen. Eine besondere Aufmerksamkeit ist den Holdinggesellschaften zu widmen. Die Aufnahme des Rechts der Übertragbarkeit der Anlagen an eine andere Gesellschaft in den Konzessionsvertrag ist zwar zu billigen, jedoch ist auf die Konsequenzen, die sich daraus ergeben können, daß eine solche Holdinggesellschaft nicht nur mehrere Werke der gleichen, sondern auch verschiedener Art übernehmen kann, Bedacht zu nehmen.

In den letzten 20 Jahren ist ja, wie schon bemerkt, eine Änderung der Auffassung dahin festzustellen, daß die Konzentration nicht als unerwünscht angesehen wird, da in vielen Fällen eine größere Wirt-

schaftlichkeit des Betriebes durch sie herbeigeführt worden ist. Auch dann, wenn es sich um räumlich nicht miteinander verbundene Gesellschaften handelt, hat doch die Zusammenfassung den Vorteil, daß sie einen größeren Stab von Beamten mit entsprechender Vorbildung halten, auf dem Markte als Käufer die Vorteile des Großbetriebes für sich ausnutzen kann, vor allem auf dem Kapitalmarkte bessere Bedingungen zu erzielen vermag und durch einen Ausgleich der Erträge der vereinigten Einzelgesellschaften eine größere Stabilität der Dividenden erreichen kann. Allerdings sind Fälle vorgekommen, in denen die Holdinggesellschaften die Bilanzen der Tochtergesellschaften in der Weise kontrolliert haben, daß Gewinne erst ausgewiesen wurden, nachdem die Holdinggesellschaften sich alle erreichbaren Anteile gesichert hatten. Die vorgenannten Vorzüge sind, allerdings mit Ausnahme der beiden letztgenannten, nicht unbedingt an die Fusion oder die Konzernbildung gebunden; es ist in einzelnen Fällen vielmehr mit Erfolg versucht worden, durch die Einrichtung einer Zentralstelle zur Erledigung gewisser Aufgaben für völlig unabhängige Gruppen oder Unternehmungen sich die Vorteile der Holdinggesellschaft zunutze zu machen. Dieses System wird als das des „Centralised Management“ bezeichnet. Seine Durchführung wird oft den Weg für die endgültige Konzentration vorbereiten. Allerdings ist dort, wo eine Kontrolle über die Kapitalpolitik der Holdinggesellschaften stattfindet, die Tatsache zu beachten, daß die Konzessionen der verschiedenen Untergesellschaften zu verschiedenen Zeiten ablaufen und demgemäß auch keine zeitlich homogene Unterlage für die Kapitalemissionen vorhanden ist.

Angeichts der geringen Bedeutung der öffentlichen Betriebe in den Vereinigten Staaten kommt auch der Frage ihrer zweckmäßigen rechtlichen Organisation nur ein geringes Gewicht zu. Es finden sich die verschiedenen Formen von der Kapitalgesellschaft des Privatrechts bis zu der abhängigen Verwaltungsunternehmung des öffentlichen Rechts. Fälle von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen sind außerordentlich selten. Die Frage der Benutzung dieser Unternehmungsformen wird auch eigentümlicherweise verhältnismäßig selten berührt.

Zu allem vorstehend Gesagten ist endlich zu bemerken, daß die systematisch durchgebildete Kontrolle erst in die Zeit des Weltkrieges und der Nachkriegsjahre mit ihren unstabilen Verhältnissen fällt. Abgesehen davon ist der Beobachtungszeitraum noch nicht lang genug, um ein abschließendes Urteil zu fällen. Das ist selbst auf Grund der

neuesten Verhandlungen, die über diese Frage vor der Federal Trade Commission geführt worden sind, nicht möglich<sup>33</sup>.

Mit entsprechenden Abwandlungen gilt das über die P. U. C. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika Ausgeführte für die Verhältnisse in Amerika überhaupt. Im allgemeinen ist sogar zu sagen, daß in Lateinamerika dank der noch geringeren Eignung der Bevölkerung für die einwandfreie Ausübung der spezifischen Beamtentätigkeit die Mängel der öffentlichen Unternehmungen noch größer sind als in Nordamerika. Dementsprechend ist im allgemeinen auch ihre zahlenmäßige Bedeutung gering, wenn man von einigen Eisenbahnlinien absieht, die sich in öffentlichem Eigentum und öffentlicher Regie befinden. Allerdings ist oft auch der Wirkungsgrad derjenigen Betriebe, die ein öffentliches Interesse aufweisen und unter Anlehnung an das amerikanische Vorbild, von quasi-öffentlichen Unternehmungen betrieben werden, entsprechend gering. Naturgemäß sind Unterschiede vorhanden, die in erster Linie auf die Nationalität der Leitung der Betriebe zurückzuführen sind; aber unabhängig von diesem Gesichtspunkt sind die meisten Gesellschaften geneigt, auf das öffentliche Interesse eine sehr geringe Rücksicht zu nehmen. Die Bindungen, die ihnen durch die Konzessionsverträge auferlegt sind, werden in vielen Fällen überhaupt nicht beachtet, ohne daß eine Beanstandung von seiten der Aufsichtsbehörde erfolgt. Wo diese sich eine eingehende Kontrolle angelegen sein läßt, kann sie nicht als besonders wirksam bezeichnet werden. Die Erkenntnis, daß dem so ist, hat es dann zum Schaden der Allgemeinheit und der Gesellschaften sehr oft mit sich gebracht, daß der Tätigkeit der Gesellschaften solche Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden, daß eine ersprießliche Arbeit überhaupt in Frage gestellt ist. Infolgedessen ist auch in diesen Ländern der Ruf nach „Nationalisierung“ ein besonders starker. Dabei wird übersehen, daß die Mängel der öffentlichen Betriebe durchweg noch erheblich größer sind und daß vorläufig so große Kapitalien, wie sie für die Nationalisierung erforderlich sein würden, in den meisten Fällen für eben diese Zwecke auf ausländischen Märkten überhaupt nicht beschafft werden können. Der Weg, der zu beschreiten ist, wird hier in den nächsten Jahrzehnten der sein, die Moral und die Qualifizierung der Beamten zu heben. Damit wird zugleich die Möglichkeit gegeben, eine wirksame Kontrolle über die

<sup>33</sup> Federal Trade Commission. Hearings 1925—1930. Wash.

quasi-öffentlichen Unternehmungen in dem Sinne auszuüben, daß sie eine zweckmäßige Verbindung von privater Initiative und Verantwortlichkeit und Rücksicht auf das öffentliche Interesse darstellen.

### III. Die englischen Public Service Companies.

In einem auffälligen Gegensatz zu den Verhältnissen, wie sie sich bei einer Gegenüberstellung der öffentlichen Betriebe und derjenigen der P. U. C. ergeben, stehen die Erfahrungen, die in England gemacht worden sind<sup>34</sup>. Die Arbeit der öffentlichen Betriebe wird überwiegend als rationeller bezeichnet als die der „privaten“ Unternehmungen. Es wird allerdings anerkannt, daß ein unmittelbarer Vergleich zwischen beiden nicht möglich ist, jedenfalls bei solchen Vergleichen im Auge zu behalten ist, daß die Arbeitsbedingungen der öffentlichen und privaten Unternehmungen verschieden sind, daß insbesondere auch in England in vielen Fällen eine genaue Ermittlung des investierten Kapitals der öffentlichen Betriebe nicht mit Erfolg vorgenommen werden kann und in ihr Unkostenaufwendungen für die Inanspruchnahme von Behörden fehlen, die bei den privaten Unternehmungen als Unkostenbestandteile erscheinen. Außerdem kommt bei den öffentlichen Betrieben, bei denen eine genaue Kapitalrechnung geführt wird, hinzu, daß die Kosten der Kapitalverzinsung auch bei ihnen geringer sind als bei den privaten Unternehmungen. Endlich sind auch in England die öffentlichen Betriebe von der lokalen Abgabe und den Zwecksteuern der Gemeinde befreit. Die P. S. C. sind, im Gegensatz zu Nordamerika, keiner besonderen Besteuerung unterworfen. Das gesamte Aufkommen aus ihrer Besteuerung ließ sich nicht feststellen.

Soweit es sich zunächst um die öffentlichen Gasanstalten handelt, ist aus einem mir freundlichst zugänglich gemachten Gutachten des Board of Trade festzustellen, daß diese außer der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes in Höhe von 96 Millionen Pfund große Beträge aus ihren laufenden Einnahmen für Investitionen verwandt haben. Es ist ferner hervorzuheben, daß die öffentlichen Gasanstalten im allgemeinen zu den Kohlenvorkommen günstiger gelegen sind als die quasi-

<sup>34</sup> Siehe auch William A. Robson, Öffentliche und private Unternehmen auf dem Gebiet der Gas- und Elektrizitätsversorgung in England. P. C. Lawley, Städtische Eigenbetriebe in Großbritannien. Annalen der Gemeinwirtschaft. 4. Jahrg. 1928.

öffentlichen Unternehmungen<sup>35</sup>. Unter Berücksichtigung des Vorbe-  
merkten bieten die folgenden Daten einen gewissen Anhalt für die Be-  
urteilung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Gasanstalten. Bei ihnen  
belief sich 1913 der Gestehungspreis pro 1000 Kubikfuß verkauften  
Gases auf 2/6,4 d, der Verkaufspreis auf 3/3,5 d, gegenüber 2/10,1  
bzw. 3/6,7 bei den P. S. C. Sowohl der Verkaufspreis wie auch die  
Spanne zwischen Gestehungs- und Verkaufspreis war also niedriger.  
1925 war das Verhältnis für die öffentlichen Betriebe 3/11 bei einem  
Verkaufspreis von 4/7,2, für die P. S. C. 4/5,9 bzw. 5/2,1. Die Ge-  
stehungs- und Verkaufspreise der letzteren waren also höher. Die  
Spanne zwischen beiden sank auf denselben Satz wie für die öffent-  
lichen Betriebe. Dieses Ergebnis ist für die quasi-öffentlichen Unter-  
nehmungen um so bemerkenswerter, als ihre Belastung auf dem Per-  
sonalkonto gegenüber der Vorkriegszeit erheblich zugenommen hat.  
Während damals die Arbeitszeit für die Arbeiter in den kommunalen  
Betrieben bereits eine achtstündige war, galt bei den P. S. C. im all-  
gemeinen die Zwölfstundenschicht. 1925 war dagegen überall die Acht-  
stundenschicht eingeführt. Diese Veränderung kommt in der prozen-  
tualen Steigerung der beschäftigten Personen zum Ausdruck, die 1925  
gegenüber 1907 bei den kommunalen Betrieben sich auf 19%, bei den  
P. S. C. auf 42% beliefen. Allerdings ist der Betriebsüberschuß der  
kommunalen Betriebe (nach Abzug aller Unkosten einschließlich Ver-  
zinsung und Amortisation der aufgenommenen Anleihen) offenbar im  
Sinken begriffen. Während er sich im Durchschnitt der Jahre 1910/13  
auf 1042000 £ belief, betrug er im Durchschnitt der Jahre 1922/26  
nur 975000 £ bei einem erheblich größeren Gesamtabsatz und trotz  
der inzwischen gemachten technischen Fortschritte. Die Kohlenstreiks  
scheinen die Höhe der Überschüsse nicht beeinträchtigt zu haben; denn  
im Geschäftsjahr 1922/23, das auf das Streikjahr 1921/22 mit  
einem Defizit von 1102000 £ folgte, war der Überschuß mit  
1768000 £ höher als in irgendeinem der hier herangezogenen  
Jahre vor dem Kriege. Er war am niedrigsten im Jahre 1925/26 mit  
nur 245000 £. Dieser Rückgang wird von dem Balfour-Ausschuß  
darauf zurückgeführt, daß die Gasanstalten in immer geringerem Maße  
als ein Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs angesehen werden.  
Wenn auch ein unmittelbarer Nachweis für die Richtigkeit dieser Be-

---

<sup>35</sup> Further factors ufw. S. 313.

hauptung nicht erbracht wird, so scheint sie doch durch die obigen Angaben über die geringe Veränderung der Spanne zwischen Gesteigungs- und Verkaufspreisen bestätigt zu werden. Die Behauptung wird ferner erhärtet durch die Tatsache, daß der Betrag, der aus den Einnahmen der gemeindlichen Gaswerke in England für die Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs herangezogen wurde, 1913 466000 £ gegen 135000 im Jahre 1925 betrug. Allerdings ist diese Abnahme wohl zum Teil darauf zurückzuführen, daß die Zahl der Gaswerke, die mit Verlusten abschloß und die Höhe dieses Verlustes gewachsen ist. Gegenüber 94 von insgesamt 295 öffentlichen Gasanstalten, die 1913 einen Verlust in einer Gesamthöhe von 162000 £ aufweisen, ist die Zahl 1925 auf 126 mit einem Gesamtverlust von 290000 £ gestiegen. Trotzdem sind die Betriebsergebnisse unter Berücksichtigung der oben gemachten Einschränkungen offenbar als verhältnismäßig günstig anzusehen.

Die Bedingungen für die Gestaltung der Tarife und für die Kapitalbeschaffung sind für die öffentlichen Gasanstalten und für die mittleren und größeren P. S. C. gleichartig. Die kleinen sogenannten non-statutory Companies fallen nicht ins Gewicht. Ihre Zahl ist mit 600 zwar groß, aber sie lieferten 1927 nur 3% der gesamten Gasproduktion. Die gesetzlichen Vorschriften für die öffentlichen Betriebe und die P. S. C. sind 1920/29 in dem Gas Regulation Act bzw. Gas Undertaking Act zusammengefaßt worden. Diese sehen genaue Bestimmungen über die Tarifgebarung, die Qualität des gelieferten Gases und die Kapitalaufnahme vor. Die Bildung von Reserven ist beschränkt. Sie wird verschieden behandelt bei den Gesellschaften, für die ein Maximalpreis festgelegt ist, und denjenigen, die mit einer gleitenden Skala arbeiten. Bei beiden ist ein Ausgleichsfonds zur Stabilisierung der Dividenden und für außerordentlichen Bedarf zugelassen. Die Höhe darf im allgemeinen nicht 10% des Kapitals überschreiten. Für Neuanlagen muß grundsätzlich der Kapitalmarkt in Anspruch genommen werden, während die Gemeindebetriebe immer noch einen Teil dieser Ausgaben aus Betriebsüberschüssen finanzieren. Die Herstellung von Apparaturen ist sowohl den gemeindlichen Betrieben wie den P. S. C. untersagt. Erstere dürfen keine Gewinne bei dem Verkauf von Apparaturen und der Anlage von Anschlüssen machen und müssen über diesen Geschäftszweig besondere Konten führen. Eine Bevorzugung der öffentlichen Betriebe gegenüber den P. S. C. ist also durchweg nicht gegeben.

Beide unterstehen vielmehr in gleicher Weise einer einheitlichen Kontrolle, die vornehmlich in den Händen des Board of Trade liegt. Allerdings ändert diese einheitliche Behandlung nichts an den bemerkten, allgemein günstigeren natürlichen Arbeitsbedingungen und an den in der Vergangenheit begründeten Vorteilen, die sich aus der geringeren Kapitalbelastung ergeben und die auch in der Zukunft durch die kostenlose Inanspruchnahme von öffentlichen Stellen sich ergeben werden.

Wie die Gaswirtschaft ist die Elektrizitätswirtschaft in England Gegenstand einer eingehenden gesetzlichen Regelung gewesen. Eine Kommission, die 1918 einen Bericht über die Verhältnisse auf dem Gebiet der elektrischen Kraftwirtschaft vorlegte, wies vor allem darauf hin, daß die bisherige Praxis der Erteilung der Konzession für ein Stadtgebiet nicht mehr den Erfordernissen einer rationellen Wirtschaft entspreche. Die Vielheit der kleinen Gesellschaften habe geradezu zu chaotischen Verhältnissen geführt, die eine zukünftige rationelle Zusammenfassung sehr erschweren würden (allein in London waren 70 verschiedene Krafterzeugungsanlagen mit 50 verschiedenen Systemen, 24 verschiedenen Stromspannungen und 10 verschiedenen Frequenzen vorhanden). Der Electricity Supply Act von 1919 suchte eine Zusammenfassung zu erleichtern; auf Grund der mit diesem Gesetz gemachten Erfahrungen wurde 1926 ein neues Gesetz erlassen, das vor allem die Erzeugung für das ganze Land in wenigen Stationen unter Aufsicht eines vom Minister für Verkehrsweisen zu ernennenden Central Electricity Board zusammenfassen will, ohne in die lokale Verteilung der einzelnen gemeindlichen Betriebe und der P. S. C. einzugreifen. Ein weiterer Zweck des genannten Gesetzes ist, die in manchen Gemeinden geübte Praxis der Verwendung eines großen Teils der Überschüsse der Versorgungsbetriebe zur Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden in der Zukunft einzuschränken.

Für die Zeit vor Erlaß des Gesetzes von 1919 sind statistische Daten, die ins einzelne gehen, nicht vorhanden. Die Entwicklung der Gemeindebetriebe und derjenigen der P. S. C. ist seither in ungefähr dem gleichen Tempo erfolgt. Der Anteil der Gemeindebetriebe ist gegenüber dem der P. S. C. unter Zugrundelegung der Produktionsstatistik von 1907 nur um etwa 1—2% gestiegen. Die Bruttoeinnahme pro ver-

kaufte Einheit (der industrielle Verbrauch ist nicht berücksichtigt) betrug bei den Betrieben der Gemeinden und der P. S. C.<sup>36</sup>:

	1921/22		1925/26		Unterschied der vergl. Jahre	
	Gemeinde- betriebe	P.S.C.	Gemeinde- betriebe	P.S.C.	Gemeinde- betriebe	P.S.C.
	Pence	Pence	Pence	Pence	Pence	Pence
Hausverbrauch . . .	5,47	6,39	3,38	4,95	2,09	1,44
Öffentl. Beleuchtung	2,96	2,41	1,94	2,07	1,02	0,34
Verkehrsunternehmen.	1,76	1,46	1,19	0,92	0,57	0,54
Kraft . . . . .	1,80	1,52	1,01	0,97	0,79	0,55
Insgesamt	2,57	2,33	1,64	1,66	0,93	0,67

Bei den Elektrizitätswerken ist weiter festzustellen, daß die Zahl derjenigen, die aus ihren Betriebseinnahmen zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs beitragen mußten, im Wachsen begriffen war. Während 1921/22 nur etwa die Hälfte mit einem Gesamtbetrag von etwa 280000 £ herangezogen wurde, lieferten 1925/26 107 von 124 einen Zuschuß von 760000 £; zugleich ging die Zahl der Betriebe mit Zuschußbedarf von 44 auf 17 mit dem geringen Betrag von 18000 £ zurück. Der oben genannte Zweck des Gesetzes von 1926 scheint also nicht erreicht worden zu sein.

Die obige Übersicht zeigt ferner im einzelnen recht erhebliche Unterschiede besonders für die Belastung des Kleinverbrauchs und eine größere Herabsetzung pro Einheit im Durchschnitt wie im Einzelfall bei den öffentlichen Betrieben als bei denen der P. S. C. Diese Tatsache gewinnt an Bedeutung, wenn hinzugefügt wird, daß die Gestehungskosten bei den Gemeindebetrieben sich pro verkaufte Einheit 1921/22 auf 1,80 d, 1925/26 auf 0,98 d, bei den P. S. C. dagegen nur auf 1,61 bzw. 0,90 d beliefen. Allerdings ist in diesen Gestehungskosten nicht die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals berücksichtigt. Dieses kann natürlich auch von den öffentlichen Elektrizitätswerken zu einem niedrigeren Zinsfuß aufgebracht werden als von den P. S. C. So bedangen 1928 kommunale Anleihen für solche Anlagezwecke 5%, während die P. S. C. gleichzeitig für Obligationen 5,25% in Rechnung stellen mußten und für Vorzugsaktien gar 5,69%. Bei diesem Anlaß sei bemerkt, daß das Kapital der P. S. C. 1925 zu 35,6%

<sup>36</sup> Further Factors u/w. S. 320.

aus Leihkapital (offenbar ohne Berücksichtigung kurzfristiger Kredite), zu 24,8% aus Vorzugsaktien und zu 39,6% aus gewöhnlichen Aktien bestand. Die Kapitalstruktur der P. S. C. ist also etwas anders als die der P. U. C. in den Staaten. In ihr kommt die viel langsamere und stetigere Entwicklung zum Ausdruck, die es ermöglichte, einen größeren Teil des Kapitalbedarfs durch Ausgabe von Aktien zu decken. Auch für die öffentlichen Elektrizitätswerke ist die Kapitalemission und Verwendung schon seit 1899 einer Kontrolle unterworfen. Die P. S. C. auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft bedürfen dagegen keiner besonderen Genehmigung und unterliegen keiner Beschränkung in der Verwendung ihrer Einnahmen. Da die öffentlichen Betriebe auch nach 1899 einen Teil ihrer Anlagen aus Betriebsüberschüssen finanziert haben, ist die Durchführung einer Rentabilitätsrechnung auch nach dieser Richtung sehr erschwert; der gesamte auf diesem Wege aufgebraachte Betrag für Kapitalinvestitionen wurde Ende 1925 auf etwa 9 Millionen £ geschätzt<sup>37</sup>. Trotzdem wurden 1925/26 von den öffentlichen Betrieben 73,6% ihrer Nettoeinnahmen für die Kapitalverzinsung und Amortisation, von den Unternehmungen der P. S. C. nur 53,7%, 41,6% für Abschreibungen und Reservefonds gegen 8,8% bei den öffentlichen Betrieben verwandt.

Die Vorschriften über die Tarifgestaltung sind bei den Elektrizitätswerken in ihren Grundzügen denjenigen gleich, die für die Gaswerke gelten. Die Festsetzung von Maximalpreisen ist noch immer die Regel (sowohl für gemeindliche Betriebe wie für P. S. C.). Die Anwendung der gleitenden Skala kann dann vorgeschrieben werden, wenn die Werke ihre Kraft von einer der Stationen erhalten, die vom Gesetz von 1926 vorgesehen sind. Dasselbe ist mehrfach bei der Erneuerung der Konzession der P. S. C. in den letzten Jahren geschehen. Immerhin ist die gleitende Skala auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft bis heute noch verhältnismäßig selten zu finden. Unternehmer, lokale Behörde und eine bestimmte Mindestzahl der Verbraucher können jeweils nach drei Jahren eine Änderung der Maximalgrenze verlangen. Die Bedeutung dieser Vorschrift erscheint nach den verfügbaren Unterlagen als von problematischem Werte.

Die Tarife für die öffentliche Beleuchtung werden für die P. S. C. auf dem Wege des Schiedspruches festgesetzt. Die öffentlichen Betriebe

<sup>37</sup> Further Factors *u*ffw. S. 323.

dürfen keinen höheren Satz für die öffentliche Beleuchtung berechnen als den privaten Verbrauchern für die gleichen Stunden des Tages. 1925 stellte sich der Preis für die öffentliche Beleuchtung, die von öffentlichen Betrieben geliefert wurde, auf 1,94 d, bei den P. S. C. auf 2,07 d pro Einheit. Elektrische Apparate und sonstige Zubehöriteile werden jetzt in großem Umfang von öffentlichen Betrieben verkauft. Die Bedingungen sind ähnliche wie oben bei den Gaswerken genannt; die Verkaufspreise sollen nicht niedriger sein als die „anerkannten“ Einzelhandelspreise. Es ist die Möglichkeit einer Überwachung durch eine gemischte Kommission gegeben, an der auch die Vertreter des betreffenden Einzelhandels beteiligt sind.

Der Betrieb von elektrischen Straßenbahnen in England zeigt insofern einige Besonderheiten, als die Genehmigung zum Betrieb von Straßenbahnen durch die Gemeinden bis 1896 überhaupt nur in einzelnen Fällen erteilt wurde, so daß im allgemeinen zwar die Anlage, nicht aber der Betrieb durch die Gemeinde zugelassen war. Seitdem hat aber der öffentliche Betrieb von Straßenbahnen erheblich zugenommen. 1925 betrug das Kapital, das in öffentlichen Straßenbahnen investiert war, etwa 77 Millionen £, das der P. S. C. nur etwa 20 Millionen £. Der Anteil der P. S. C. ist in einem ständigen Rückgang begriffen, da viele Gemeinden von dem Recht des Zwangserwerbs Gebrauch gemacht haben. Die finanziellen Ergebnisse der öffentlichen Betriebe scheinen auf diesem Gebiete keine besonders günstigen zu sein. 1925/26 erreichten nur 54% des in öffentlichen Straßenbahnen investierten Kapitals einen Ertrag, der genügte, um allen normalen Anforderungen einschließlich der Bildung von Rücklagen zu entsprechen. Etwa ein Drittel des Anlagekapitals vermochte nur einem kleinen Teil der in einem ordnungsmäßigen Geschäftsbetrieb zu machenden Ansprüche in bezug auf Deckung der Unkosten im vollen Umfange zu genügen. 3% konnten nicht die unmittelbaren Betriebsausgaben decken. Da eine große Zahl der P. S. C. auf die Außenbezirke beschränkt ist, so ist ein Vergleich zwischen den Fahrpreisen nicht möglich. Es scheint aber, daß die Betriebsergebnisse bei den P. S. C. nicht nennenswert besser gewesen sind als bei den öffentlichen Betrieben. Pro Wagenmeile belief sich die Reineinnahme bei den öffentlichen Straßenbahnen 1913 auf 3,71 d, 1925 auf 3,63 d; bei den P. S. C. sank sie von 4,10 d auf 2,64 d. Letzteres scheint die Annahme zu bestätigen, daß die Gemeinden von ihrem Erwerbsrecht hauptsächlich in den Fällen Gebrauch

gemacht haben, wo die Betriebsverhältnisse verhältnismäßig günstig waren.

Wie aus dem Gesagten hervorgeht, liegen die Verhältnisse auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft anders als auf dem der Gaswirtschaft. Die Stellung der P. S. C. ist im ersteren Falle eine freiere. Das ist offenbar darauf zurückzuführen, daß die ursprüngliche Gesetzgebung auf dem Gebiete der Elektrizität der Entfaltung der P. S. C. außerordentlich hinderlich war. Die Folge ist gewesen, daß die Entwicklung in England bis zum Ausbruch des Krieges hinter derjenigen in anderen Ländern zurückblieb. Eine liberalere Haltung gegenüber den P. S. C. sollte der privaten Initiative einen neuen Ansporn geben. Das ist allerdings auf dem Gebiete der Straßenbahnen infolge der Politik der Kommunen nicht von praktischer Bedeutung geworden.

Über die Wasserwerke ist nichts Besonderes zu sagen. Von den von Gesellschaften betriebenen Werken, in denen die kleinen Werke nicht eingeschlossen sind, sind 81% öffentliche Betriebe. Über ihre finanziellen Ergebnisse sind brauchbare Unterlagen nicht zur Verfügung, da die offizielle Statistik auch hier laufend nur die Bruttoeinnahmen veröffentlicht; auf der anderen Seite sind auch Unterlagen für die Beurteilung der P. S. C. nicht vorhanden. Zu bemerken ist, daß es an einer Kontrolle, die über gesundheitspolizeiliche Vorschriften hinausgeht, fehlt. Nur wenige allgemeine Bestimmungen sind vorhanden. So ist im Gegensatz zu dem vorstehend über die Straßenbahnen Ausgeführten ein gesetzliches Recht zum Zwangserwerb der Anlagen durch die Gemeinden nicht vorhanden, ist auch nur in einzelnen Fällen auf Grund einer besonderen Gesetzesakte ausgesprochen worden. Letzteres ist vor allem in größeren Städten zum Zweck der Vereinigung einer Vielzahl von einzelnen Unternehmungen geschehen, so in London und Liverpool.

Zu den P. U. treten in England außer den Eisenbahnen noch lokale Verkehrsunternehmungen hinzu, besonders Omnibuslinien. Diese gewinnen, wie in anderen Ländern, ständig an Bedeutung. Die Gemeinden und die übrigen Statutory Companies bedurften bisher für den Betrieb von Omnibuslinien der Genehmigung des Parlaments oder unter gewissen Voraussetzungen des Board of Trade, andere Gesellschaften und private Personen dagegen nicht. Das hat dazu geführt, daß Omnibuslinien in England in großem Umfang von non-statutory-Gesellschaften und Einzelunternehmern betrieben werden, deren Ge-

schäftsgebarung keiner Kontrolle unterliegt und für die deshalb auch irgendwelche näheren Angaben nicht ermittelt werden können. Es wären ferner zu nennen noch die Häfen und Lagerhäuser (docks), die teils von den sogenannten Public Trusts, den kommunalen Behörden, von den Eisenbahngesellschaften oder anderen P. S. C. betrieben werden. Die Zusammensetzung der für England eigentümlichen Public Trusts ist nicht einheitlich. Im allgemeinen wird ein Teil der Mitglieder vom Staat (Verkehrsminister, Admiralität) und den beteiligten unterstaatlichen Verbänden ernannt, ein weiterer Teil von den privaten Interessenten gewählt. Das nötige Kapital wird durch Ausgabe von Obligationen beschafft; für die Verzinsung und die Deckung der sonstigen Unkosten werden die Hafeneinnahmen verwandt, die gegebenenfalls erhöht werden können. Den Benutzern der Hafenanlagen steht ein Beschwerderecht an den Verkehrsminister zu, wenn nach ihrer Meinung die Dienste ungenügend sind. Nach der Ansicht des Balfour-Ausschusses, der die Frage der Hafenverwaltung durch öffentliche und quasi-öffentliche Gesellschaften untersucht hat, ist die lokale Verwaltung am ungeeignetsten, während die P. S. C. ebenso wie die staatlichen Verwaltungen im allgemeinen bei gebührender Berücksichtigung des öffentlichen Interesses gute Ergebnisse aufzuweisen haben.

Während ursprünglich eine Anzahl von Rechtsfäken, die für die Kontrolle der P. U. C. in Amerika maßgebend geworden sind, aus England übernommen wurden, ist neuerdings eine Anzahl von Gesichtspunkten für die Tätigkeit der Kommissionen aus der nordamerikanischen Theorie und Praxis in England herangezogen worden. Im allgemeinen ist die Befriedigung über die Tätigkeit der auf Grund der verschiedenen Gesetze eingesetzten Kommissionen keine so große wie in den Staaten. Das scheint aber zum großen Teil auf die Beschränkung ihrer Befugnisse durch Gesetz oder Vertrag zurückzuführen sein. Auf der anderen Seite ist allerdings auch weniger Kritik an der Tätigkeit der P. S. C. zu finden. Insgesamt hat die Frage der Kontrolle in England schon deshalb keine so große Beachtung gefunden, weil ihr in gleicher oder ähnlicher Weise die öffentlichen Betriebe unterworfen sind. Die allgemeine Haltung der öffentlichen Meinung gegenüber der Frage, ob öffentlicher oder „privater“ Betrieb durch eine P. S. C., ist dahin zu kennzeichnen, daß sie trotz der Einwände der Theorie dem öffentlichen Betrieb günstiger ist, jedenfalls insoweit, als es sich um Public Utilities handelt. Das beruht zu einem großen Teil darauf, daß

auch in England in der breiten Schicht des Bürgertums und der Arbeiterschaft, unabhängig von der politischen Einstellung, ein gewisser abstrakter Glaube vorhanden ist, daß Betriebe, die ein öffentliches Interesse aufweisen, auch zweckmäßigerweise in öffentlichem Besitz und Betrieb sein sollten.

Die rechtliche Organisation der öffentlichen Unternehmungen in England, die hier behandelt worden sind, wechselt in ähnlicher Weise wie in den Staaten. In den Gemeinden ist die abhängige Verwaltungsunternehmung häufig. In einigen Fällen, besonders bei denjenigen Unternehmungen, die über den lokalen Bereich hinausgehen, sind gemeinsame selbständige Verwaltungsstellen des öffentlichen Rechts (Joint Boards) geschaffen worden. Wo eine Organisationsform des privaten Rechts gewählt wurde, ist sowohl die „Private Company“ wie die Aktiengesellschaft im kontinentaleuropäischen Sinne zu finden. Es gibt auch einige Beispiele, die in Deutschland der Form nach als gemischt privat und öffentliche Unternehmungen bezeichnet werden würden; es handelt sich in diesen Fällen aber offenbar nur um eine Übereinstimmung der Form, während der Inhalt ein anderer ist.

#### IV. Schlußbemerkung.

Ein näherer Vergleich zwischen den im Vorstehenden behandelten öffentlichen und quasi-öffentlichen Unternehmungen mit den öffentlichen Unternehmungen, wie sie sich auf denselben Gebieten in Deutschland ausgebildet haben, ist nur geeignet, wenige besondere Gesichtspunkte zutage zu fördern. Wie die Gegenüberstellung Englands und der Vereinigten Staaten von Nordamerika zeigt, ist der Wirkungsgrad der öffentlichen Unternehmungen in erster Linie abhängig von historisch-national gegebenen Faktoren, die in ihrer spezifischen Eigenart von Land zu Land wechseln. Anders dagegen, wenn man etwa die mögliche zukünftige Entwicklung in Deutschland ins Auge fassen wollte. Da ist zunächst zu beachten, daß die Finanzlage in einer näheren oder ferneren Zukunft zu einer Veräußerung öffentlicher Unternehmungen — ganz oder teilweise — zwingen könnte, wobei es dahingestellt bleiben kann, ob eine solche Veräußerung erwünscht ist oder nicht. Zunächst wird dann voraussichtlich der Versuch gemacht werden, in stärkerem Maße als bisher die Form der gemischt privat und öffentlichen Unternehmung zu wählen. Aber es besteht wohl kein Zweifel

darüber, daß diese Unternehmungsform nicht geeignet ist, den Einfluß öffentlicher Stellen auf die Geschäftsführung in dem Maße zu gewährleisten, wie das von vielen angenommen wird. Da es sich ferner voraussichtlich in erster Linie um amerikanisches Kapital handeln wird, das bereits in größerem Umfang an Holdinggesellschaften von englischen P. S. C. beteiligt ist, ist damit zu rechnen, daß die gemischtwirtschaftliche Unternehmung auf seiten des ausländischen Kapitals nicht gerade auf große Gegenliebe stoßen wird. Demgegenüber gewinnt die quasi-öffentliche Unternehmung, wie wir sie in der amerikanischen P. U. C. vor uns sehen, erheblich an Interesse. Wenn man darauf vertrauen kann, daß gewisse spezifisch amerikanische Mängel des Verhältnisses zwischen öffentlicher Gewalt und P. U. C. in Deutschland wenigstens teilweise zu vermeiden sind, so könnte gegebenenfalls die amerikanische P. U. C. die Unternehmungsform sein, die auch in Deutschland für die Lösung mancher Schwierigkeiten sich als geeignet erweisen könnte. Allerdings darf nicht vergessen werden, daß die Stellung der öffentlichen Gewalt bei einer etwa notwendig werdenden Veräußerung unter den gegebenen Verhältnissen voraussichtlich eine recht schwache sein wird. Dies ist um so bedenklicher, als es sich vornehmlich um ausländisches Kapital handeln würde; denn es kann nicht übersehen werden, daß auch in den Staaten das Verhältnis zwischen öffentlicher Meinung, Kommissionen, Rechtsprechung und P. U. C. wahrscheinlich ein noch schlechteres sein würde, wenn es sich bei den P. U. C. nicht weit überwiegend um amerikanisches Kapital handelte. Vorläufig scheint allerdings in Deutschland eine Beteiligung ausländischen Kapitals nur auf dem Wege über die Schaffung von Holdinggesellschaften in größerem Umfange zu erwarten zu sein; das dürfte aber in jedem Falle nur der erste Schritt sein.

Es erscheint — abgesehen von der angedeuteten möglichen Entwicklung — ferner als nicht unangebracht, auf die Finanzierung der P. U. C. durch die Beteiligung der Kunden hinzuweisen. Statt daß durch angespannte Tarife die Mittel zur Selbstfinanzierung beschafft werden, könnte „Customer-Ownership“ einen Weg bedeuten, der auch in Deutschland — wenn auch nicht mit dem Erfolg wie in den Staaten — beschritten werden könnte. Das könnte auch dann noch der Fall sein, wenn die kommunalen Versorgungsbetriebe im Verlaufe der technischen Entwicklung noch mehr als bisher zu bloßen Verteilungsstellen werden.

Eine Betrachtung der anglo-amerikanischen Verhältnisse muß endlich ganz besonders die Frage einer Kontrolle der Tarifgebarung der öffentlichen Unternehmungen innerhalb der Versorgungsbetriebe aufwerfen. Die unbestrittene Ausnutzung der Tarife als Steuerquelle läßt einen Schutz des Verbrauchers als unerläßlich erscheinen. Es liegt nahe, durch eine Aufsichts- und Kontrollstelle „angemessene“ Tarife festsetzen zu lassen. Ihre Tätigkeit könnte sich auch auf die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung erstrecken. Daß dem andere als politische Gründe entgegenstehen, kann schwerlich behauptet werden. Aber allerdings sind diese von schwerwiegender Bedeutung. Das gilt besonders von der finanzpolitischen Seite einer solchen Kontrolle. Solange der Finanzausgleich den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine hinreichenden Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellt, werden sie kaum der elastischen Steuerquelle der Tarife ihrer Versorgungsbetriebe entraten können.

### Literaturverzeichnis.

Die vorstehende Abhandlung ist im Herbst 1930 abgeschlossen worden. Die nordamerikanische Literatur ist sehr umfangreich. Aber die Fragestellung ist ausschließlich eine betriebswissenschaftliche oder eine juristische. Die englische Buchliteratur ist sehr dürftig und stammt fast völlig aus der Vorkriegszeit. Hauptsächlich in Frage kommen:

- A Comparative Survey of Existing Regulatory Statutes. Washington 1927.  
 Arnolds Annual Guide for New York Corporations. 13. Aufl. Newyork 1928.  
 Bauer, John, Effective Regulation of Public Utilities. Newyork 1925.  
 Fairchild, F. R., Elementary Economics. Vol. II. Newyork 1926.  
 Glaeser, Martin G., Outlines of Public Utility Economics. Newyork 1927.  
 Ignatius, Milton B., The Financing of Public Service Corporations. Newyork 1925.  
 Jensen, J. B., Problems of Public Finance. Newyork 1924.  
 Keen, F. R., Law Relating to Public Service Undertakings. London 1925.  
 Lagerquist, Walter E., Public Utility Finance. Newyork 1927.  
 Meher, H. R., Municipal Ownership in Great Britain. Newyork 1906.  
 — Poor's Manual of Public Utilities. Newyork 1929.  
 — Municipal and Private Operation of Public Utilities. National Civic Federation of The Unites States. 3 Vol. Newyork 1907. (Bd. II behandelt die englischen Verhältnisse.)  
 Nash, L., The Economics of Public Utilities. Newyork 1925.  
 Reed, Harold L., Principles of Corporation Finance. Boston 1925.

240 Dr. Jens Jessen, Die anglo-amerikan. öffentl. u. quasi-öffentl. Unternehm.

Spurr, S. C., Guiding Principles of Public Service Regulation. 3 Vol. New York 1925.

— The Journal of Land and Public Utility Economics. Chicago.

Umrath, S., Das Recht der gemeinnützigen Betriebe in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Chemnitz 1929.

Wherry, W. M., Public Utilities and The Law. New York 1926.

— Committee on Industry and Trade. Further Factors in Industrial and Commercial Efficiency. London 1928.

— Federal Trade Commission. Hearings 1925—30. Washington.

---

# Government ownership in Canada

by

**Harold A. Innis,**  
University of Toronto (Canada).

---

# Contents.

	page
A. Railways . . . . .	243
I. Federal Railways . . . . .	243
1. Introduction . . . . .	243
2. The Intercolonial Railway . . . . .	244
3. Prince Edward Island Railway . . . . .	251
4. Canadian National Railways . . . . .	251
5. Conclusions . . . . .	263
II. Provincial Railways . . . . .	264
Temiskaming and Northern Ontario Railway . . . . .	264
B. Banks . . . . .	266
I. Federal banks . . . . .	266
II. Provincial banks . . . . .	268
C. Telephones . . . . .	269
I. Introduction . . . . .	269
II. Manitoba . . . . .	270
D. Ontario Hydro Electric Commission . . . . .	271
E. Summary . . . . .	274

---

# A. Railways.

## I. Federal Railways.

### 1. Introduction.

Government ownership in Canada has been most adequately developed in relation to railroads. The strong and weak points are brought out most clearly in relation to projects which have the longest history in point of time and which operate over the widest areas in point of space.

The significance of railroads may be considered first in relation to the general background of Canadian development. Economically Canada continued as a series of disconnected units and included the Maritime Provinces, separated by geology and by closed navigation during the winter months from the settled area in the St. Lawrence valley, the plains area which continued to import from Hudson Bay until the sixties, and the Cordilleran region which faced the Pacific. Nevertheless, the area was a compact economic unit previous to 1821 dominated by Montreal. These areas were reunited with Confederation (1867) into a political unity but economically they were not of sufficient strength to support a railroad which was essential to permanency. The delay in her development meant that this was dependent on potential economic strength and on a matured state of the industrial arts which would make possible in the plains areas, and of railroad construction, had been matured and rapid exploitation of natural resources for the development of traffic to support the railway. The technique of wheat production in the plains areas, and of railroad construction had been matured in the United States and England, and the demand for wheat accompanied the industrialization of Great Britain and Western Europe. Strong government support was essential in throwing the bridge from a retarded development to an advanced stage of industrialism as represented by the railroad. The Confederation movement

fostered by imperial support made possible the essential governmental assistance.

From this background it is possible to understand the character of Canadian railroads. They are designed to handle wheat moving from the plains area to the Great Lakes and to seaboard. A railway map of Canada will show a vast network of feeders in the plains areas pouring traffic to the main lines which converge on Winnipeg, more recently on Vancouver, to a single well-built trunk line running to the head of the lakes and to Montreal. Heavy initial expenditure of capital is essential to rapid construction and rapid development of traffic. A realization of the importance of these factors is necessary to an understanding of the railway problem of Canada.

## 2. The Intercolonial Railway.

A consideration of the success of government ownership of railways under the federal government in Canada must begin with a survey of the history of the Intercolonial Railway. The long period of government operation of that line brings out the main problems of government ownership and an appreciation of its history is necessary to an appraisal of its present position as a part of the Canadian National Railways.

The Intercolonial railway has been the object of detailed study by numerous students<sup>1</sup> of government ownership. In the main these studies have been written from the standpoint of profits as a measurement of the efficiency of the road and its success or failure has been regarded from the standpoint of deficits and surpluses. The inadequacy of this standard of measurement must be emphasized at the beginning of a study of the railway. The road was built as a part of the agreement between the Canadian government and the Maritime Provinces and as an essential part of the federation of 1867. The 68<sup>th</sup> resolution adopted at the Quebec Conference called to consider the basis of a federation in 1864 stated that "the general government shall secure, without delay, the completion of the Intercolonial railway from River du Loup through New Brunswick to Truro in Nova Scotia". The Canadian provinces (Ontario and Quebec)

---

<sup>1</sup> See D. R. Cowan, *A history of the Intercolonial and Prince Edward Island Railways of Canada*. Master's thesis, University of Toronto.

insisted on their good faith in a statement by a committee of the Canadian Executive Council dated August 14, 1865, "that they regard the construction of the Intercolonial Railway as a necessary accompaniment and condition of Confederation and that not a day will be unnecessarily lost after the accomplishment of Confederation in commencing and prosecuting it to completion". Finally the British North America Act, section 145, stated "In as much as the provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have joined in a declaration that the construction of the Intercolonial railway is essential to the consolidation of the union of the British North American colonies, and to the assent thereto of Nova Scotia and New Brunswick and have consequently agreed that provision should be made for its immediate construction by the Government of Canada: therefore in order to give effect to that agreement it shall be the duty of the government and parliament of Canada to provide for the commencement within six months after the union, of a railway connecting the river St. Lawrence with the city of Halifax in Nova Scotia and for the construction thereof with all practicable speed". At the same time that the British North America Act was passed the Canadian Railway Loan Act was enacted as a part of the Confederation scheme "to guarantee interest at a rate not exceeding 4% per annum on any principal money not exceeding 3,000,000 sterling, to be raised by the government of Canada for the construction of a railway connecting Quebec and Halifax".

It was not expected that the railway would show a profit. The debates of the period are emphatic on the importance of the road as a political measure and on its probable difficulties as a commercial measure<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> The Hon. George Brown in a speech dated Feb. 8, 1865, stated: "As a commercial enterprise, the Intercolonial has not, I apprehend, any considerable merit... but if the Union of the provinces is to go on it is an absolute necessity." Mr. Taschereau stated: "As a commercial undertaking the Inter-Colonial railway presents no attractions, it offers no material for flattering prospectus, we could not invite to it the attention of European capitalists as presenting an eligible investment for their surplus funds. But for the establishing of those intimate, social and commercial relations indispensable to political unity, between ourselves and the sister provinces the railway is a necessity. It will therefore have to be undertaken and paid for purely as a national work."

Although the line was fundamentally a political and not a commercial route, once its construction had been decided upon by the passing of the British North America Act in 1867, the *line of the route was nevertheless chosen on the basis of commercial possibilities and cost of construction*. Of three main possibilities the route following the north shore of New Brunswick to the Bay of Chaleur was chosen.

The route selected was regarded as offering the most traffic and as involving the lowest costs. The traffic areas of the Maritimes during the pre-railway period were dominated by water transport. The sea coast and the rivers were the important fishing centres and the mouths of the rivers were the points at which lumber was manufactured. But although the railway line passed through the industrial areas it was not in a position to change materially industries which had grown up primarily in relation to water transport. The line became supplementary to an economic development based on the staples, lumber, and fishing, which had grown up primarily in relation to water transport.

The construction of the road as a political rather than a commercial line has influenced the whole history of the line. Construction was designed to handle heavy through traffic rather than local traffic. The engineer, consequently, insisted, against the advice of the Commissioners appointed to superintend the construction of the line, on iron bridges and on a substantial roadbed<sup>3</sup>. The chief engineer maintained that "although the first cost might be greater the permanent structures would avoid the constant periodical charge for restoration which wooden work would require". After considerable protest a circuitous route between the northern boundary of Nova Scotia and Painsec Junction running through Dorchester was adopted, as was also a route which made some concession to local interests<sup>4</sup> in connection with the Springhill Collieries between Truro and the northern boundary, but on the whole the location was that determined upon by the engineer in relation to through traffic. Mr. Sandford Fleming, writing on July 1, 1876, stated<sup>5</sup> that "the

---

<sup>3</sup> Sandford Fleming, *The Intercolonial* (Montreal 1876), pp. 97—98ff.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 86ff.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 11, but also "to serve comparatively insignificant interests was twisted many miles out of its proper course" p. 101.

railway which now connects them [the provinces], I may venture to assert, will rank second to none on this continent. In the embellishment of its structures it may be surpassed by the lines of the old world but in the essentials of a railway it will when entirely completed have no superior”.

On final completion of the line in 1876 the railroad included a through line from Rivière du Loup to Halifax to which were added sections from St. John to Shediac, from Truro to Pictou, and from Windsor Junction to Windsor—a total of 745 miles. In other words it included a through line between Rivière du Loup and Halifax and lines designed to bring St. John in touch with the north shore, and Halifax with the Bay of Fundy and the north shore. Essentially it was a through line designed to handle heavy traffic from Canada to Halifax and forced to compete for this traffic with waterways and shorter American roads. The cost of building 714 miles in 1876 was given as \$ 34,363,896. The pledge to construct the road was generously fulfilled.

Considering the circumstances under which the road was built no amount of statistical<sup>6</sup> analysis of surplus and deficits can prove or disprove its success. A deficit may be an indication of success in as much as it results from lower rates and a more satisfactory union between Canada and the maritime provinces. If the road must be regarded as an essential part of Confederation its success is measured in terms of the value of Confederation. Nevertheless we may perhaps consider certain factors as measuring rods of the relative success of government ownership in the case of the Inter-colonial railways. A reduction of the burden on the revenue of the Dominion government through increased earnings may be regarded as a favourable indication especially if in addition the relations between the provinces have been improved.

This burden may be considered under two heads—arising from fixed charges or interest on capital and arising from deficits. Capital account increased roughly as follows by decades.

---

<sup>6</sup> S. O. Dunn, *Failure of government ownership in Canada*, Journal of Political Economy, 1916, pp. 547—571, presents elaborate statistics showing the cost of the line to the government.

	Cost	Miles
	Dollars	
1876	34,363,896	714
1886	43,627,594	861
1896	55,007,937	1154
1906	81,238,728	1445
1916	108,131,150	1450

The road began with a heavy capital cost chiefly as a result of the character of its original construction. Throughout its history various additions were made by increase in mileage and in other ways. An extension from Rivière du Loup to Hadlow (124 miles) was purchased from the Grand Trunk for \$ 1,500,000 in 1879 and a branch from St. Charles to Point Levis (18 miles) was built in 1883. In the same year \$ 170,000 was granted for the construction of small extensions at Halifax. A line was purchased from New Glasgow to the Strait of Canso and from Point Tupper to North Sydney and to Sydney. In 1899 an extension was purchased to Montreal for \$ 7,600,000. In 1915 a line from Centreville to Gagetown (119 miles), a line from Campbellton to St. Leonard (111 miles) and a line from Sackville to Cape Tormentine (35 miles) were taken over. The net result of these additions was to strengthen the hold of the Company on traffic-producing areas notably through the extension in Montreal, the branches to the interior of New Brunswick and to Cape Breton. Terminal facilities at Halifax and St. John were responsible for heavy outlay in capital. It has been argued that the capital account was used illegitimately to reduce working expenses but the net results in this case were merely a matter of accounting in which the government paid the charges directly on capital rather than on a possible deficit. The more serious effects followed from the inability of management to work out an adequate control system in its accounting methods. In 1915 the interest paid on the capital of \$ 108,131,509 at 4% was \$ 4,325,260.

An analysis of earnings means little under conditions in which expenses are shifted to capital account following the vicissitudes of finance ministers and the inefficiency of management. Nevertheless a general survey of the tendencies of net earnings and in terms of gross earnings and expenses will throw some light on the problems of government ownership. As would be expected the early years of the road were marked by deficits. The de-

pression of the seventies was responsible for years of heavy deficits from 1876 to 1880 and the recovery of the early eighties brought light surpluses from 1881 to 1884. Recovery brought an increase in local freight and through passenger traffic. Moreover, an investigation in 1879 led to a marked reduction in numbers of the staff and reductions in costs of operation; and the extension of the main line to Chaudière strengthened control over through traffic. Heavy deficits followed from 1885 to 1892 with steadily increased earnings to 1890. Freight tonnage increased, local freight and through freight improved. Local passenger traffic also improved but through passenger traffic declined, beginning in 1885. The grain trade improved down to 1892 both as a result of the opening of the short line and of the Intercolonial extension. The coal trade increased in local and through traffic to 1890. Lumber increased as did other items of freight. Deficits during a period of increasing traffic were apparently the result of the necessity of building up the rolling stock to the same standard as the road bed. Improved rolling stock and an excellent roadbed combined with the appointment of an energetic Minister of Railways led to an improvement in 1893 and to a surplus in the next three years. Deficits for three years followed from a decline in traffic. The period of prosperity which characterized Canadian development from 1898 to 1914 had its effects on the Intercolonial railway and was shown in a marked increase in earnings. The Intercolonial was able to share in this improvement following its extension to Montreal in 1898. Nevertheless, in spite of the general improvement in earnings the road suffered from occasional serious deficits.

The fluctuations in surplus suggest a serious defect in the management of the road. To a very large extent the fluctuations were the result of expenses. These were occasioned by heavy expenditures on rolling stock and by such events as accidents of the weather. The railroad failed in its ability to develop elasticity in handling expenses. It was handicapped as a marginal road built for political purposes in its competition with water and shorter rail routes. Its through traffic was affected materially by competitive factors and at the same time expenses were seriously increased by the necessity of handling highly competitive through traffic. On the other hand, it was possible for various managements to convert by energetic direction a deficit into to a surplus. The railroad was handicapped to the extent that it was not built from the standpoint of earnings and it did not command consistent managerial ability in its direction. Costs were apt to increase as a result, from larger numbers of employees and higher wages, and the essential elasticity required by a road handling through traffic was not in evidence. These results do not follow essentially from government ownership but

rather from the conditions under which the road was built. Given a heavy capital outlay on a roadbed built from the standpoint of political union rather than commerce, the effects on fixed charges, expenses and earnings described becomes inevitable. It is significant that more adequate accounting systems have been introduced and that in the later stages management was able to introduce much more elasticity than had formerly been present. The building up of rolling stock and eventually of management was an indication of the extent to which government ownership was successful.

Management with a view to profits was hampered by a general recognition of the importance of the road in serving its customers. A large number of stations, the issue of a large number of passes especially at election times, and other types of political patronage, were factors increasing costs. But the most serious of its problems followed the low rates. Rates were kept down as a result of water competition for through and local traffic including subsidized steamship lines, railways (Montreal to Halifax by I. C. R. 838 miles, by C. P. R. 755 miles), and other ports especially St. John Portland and Boston<sup>7</sup>. "At almost every important point on the road it had to face water competition."

The Intercolonial is a difficult line to study so far as the success of government ownership is concerned since it was not planned as a commercial line. This very fact has been responsible for most of its peculiar problems. Government construction involved a heavy initial burden of capital investment. The results which should have followed in lower costs of operation were not in evidence because of the relative scarcity of through traffic and its highly competitive character and a location with slight regard for local traffic. The weak position of the road placed a decided handicap on continued

---

<sup>7</sup> "On account of the energetic management of the Canadian Pacific Railway and the shorter distance by their line perhaps the most valuable portion of the traffic we had was diverted to the Canadian Pacific Railway and they carefully avoided the carriage of articles which were not paying, such as grain, coal, stones, and other heavy articles, leaving these to be carried at a loss by the Intercolonial railway." Debates House of Commons, May 10, 1892. By providing accommodation between St. John and Halifax for C. P. R. short line passengers the Intercolonial competed with itself and in several ways it was forced as a government line to furnish privileges to the C. P. R.

efficient management. Accounting control was difficult to effect and the road was subject to severe fluctuations in earnings and expenses throughout its history. Undoubtedly the road was handicapped by its weak position, by its political character and by its subordination to local needs. The problem of giving management a strong hand was only solved gradually and the road was weakened by the closeness of its relationship with the government.

### 3. Prince Edward Island Railways.

As in the case of the Intercolonial railway the Prince Edward Island Railway was taken over by the Dominion government when the province of Prince Edward Island was admitted to Confederation. The line was opened for traffic in 1875. It included a main line of 146 miles and two extensions, one of 13 miles and one of 39 miles—a total of 198 miles. The capital expended up to 1915 on the road amounted to \$ 9,490,899 and included additional branches bringing the total mileage to 275 miles. The railroad has never paid its working expenses and various items ordinarily included in expenses have been added to capital<sup>8</sup>. Water competition is again an important factor keeping down rates and the general construction of the road in relation to the demands of special interests has been responsible for heavy operating expenses. Congestion of traffic in the autumn, which follows from the lines serving an agricultural section, heavy snowfalls and the difficulty involved in maintaining connections with the mainland have increased costs. In the main the Prince Edward Island Railway must be maintained by the federal government as one of the costs by which Confederation was achieved.

### 4. Canadian National Railway.

The Intercolonial and the Prince Edward Island Railways were built as part of the cost of Confederation which the Dominion was willing to assume. The Intercolonial was an extension to seaboard which promised partial relief to the difficulties involved in the heavy commitments of the government to transportation by providing more traffic and a new market for manufactures in central Canada

---

<sup>8</sup> Debates of the House of Commons February 1, 1910.

protected by the tariff from American goods. The advantages of the tariff and the new market to eastern Canada were paid for by low rates in the Maritimes. Government ownership became a means by which the outlying section of the maritimes was brought within reach of the manufactures of eastern Canada. It was a means of maintaining connections all the year round with the seaboard and of offsetting the overhead costs of expensive transportation commitments on railway lines competing with water routes.

The later experiments in government ownership have been undertaken under similar conditions. If the Intercolonial was a means of providing an eastern extension to the Grand Trunk Railway, the Grand Trunk Pacific was a western extension. Strong government support of the Grand Trunk led to government ownership of the Intercolonial just as we shall see strong government support of the C. P. R. leading to government ownership of the C. N. R. The success of railroads in Canada in the long run must depend on their trans-continental character.

But even under the most favourable circumstances in which a railroad has been able to obtain a strong foothold in the industrial areas in the east to build up an extension to the Atlantic seaboard and to construct branches in the wheat producing areas in the West as well as to continue its lines to the Pacific, it has only been through extensive subsidies in land, money, government guarantees, and railroad lines and by protection of its east and west traffic by means of the tariff and monopoly clauses that the C. P. R. has been able to present a successful history. The long stretches of line through non-productive territory between the St. Lawrence valley and Western Canada and between Western Canada and the Pacific seaboard has been an important factor in the policy of the Canadian government in supporting the Canadian Pacific Railway and in the policy of the Canadian Pacific Railway in developing traffic.

One of the immediate results was the rapid settlement of the West and the phenomena which characterized the marked advance in Canada's economic development after 1900. In this advance the Canadian Pacific was able to gain a larger share of the traffic in eastern Canada and it became increasingly necessary for the Grand Trunk to find some means by which it could strengthen its position. The old expedient of gaining an entrance to Western Canada was

revived<sup>9</sup> and the Grand Trunk proposed construction for a line through North Bay to Winnipeg and the Pacific. In carrying out its proposal and in soliciting government support, the essential basis of success in the case of the Canadian Pacific—the linking of the industrial areas of the St. Lawrence with the wheat growing areas of the West as proposed by the Grand Trunk—was disregarded. Stress was placed at first on the possibility of building up Quebec industrially, as the Canadian Pacific had built up Ontario, and on the opening of new country in Northern Quebec to serve the rapidly expanding population of that province. Meanwhile the claim of the Maritimes together with that of Ontario led to the adoption of a programme providing for a line from Winnipeg to Quebec and Moncton. The proposed line had no relation with the eastern lines of the Grand Trunk Railway other than at Quebec. It was dependent chiefly on seaboard moving traffic in the case of wheat, and this in competition with the Great Lakes rail and water route (its own line ran from Superior Junction to Fort William), on slowly developed local traffic and on lower tariff barriers which through the defeat of the reciprocity agreement of 1911 did not eventuate.

The final agreement called for the construction of the line between Moncton and Winnipeg by the government, to be rented on construction to the Grand Trunk Pacific, a subsidiary of the Grand Trunk, for fifty years at a percentage rental of the cost of construction. The line west of Winnipeg was to be built by the Grand Trunk Pacific with substantial government assistance. As in most

---

<sup>9</sup> The Grand Trunk Company today is drawing from this country that we are now seeking to enter and seeking to tie up to the system a very large portion of its traffic which we stand to lose if we do not embrace this enterprise. We cannot hold it. We are today handling from 15 to 20 million—last year it reached 24,000,000—bushels of *grain* which came across the lake from Lake Superior down to our ports feeding the whole Grand Trunk system throughout Ontario and thus contributing a very large portion of our earnings.—The Grand Trunk Railway is in this rather ridiculous position from a business standpoint of gathering up traffic from the largest and most prosperous portion of Canada, taking it to North Bay, our connection with the Canadian Pacific and from there giving it to the Canadian Pacific to haul across the country into this prosperous and rapidly developing district we are speaking of. And what do we get back? Nothing at all... Now we have another rival in that same territory (C.N.R.). Mr. Hays to a meeting of the Grand Trunk shareholders, March 8, 1904.

cases of government construction in which capital is obtained at cheaper rates the long run point of view becomes more important and a substantial roadbed<sup>10</sup> is put down for the immediate handling of heavy traffic rather than a light inexpensive roadbed for the development of traffic. Consequently in spite of supervision by the Grand Trunk Pacific the estimated cost of \$ 61,415,000 reached a total of two and one half times as great or \$ 159,881,197. As a result of this high figure the Grand Trunk Pacific refused to undertake operation of the eastern lines. The Grand Trunk had on its hands two separate units—that of Western Canada in the hands of its subsidiary the Grand Trunk Pacific, and the old lines in Eastern Canada and the obligations incidental to its agreement with the government in building the eastern line. The western lines of the Grand Trunk Pacific were built with government assistance in the form of a guarantee of a fifty year first mortgage of 3 per cent. bonds at the rate of \$ 13,000 per mile on the prairie section between Winnipeg and Wolf Creek (914 miles) and a guarantee of bonds totalling 75 per cent. of the cost of the mountain section from Wolf Creek to Prince Rupert (832 miles). Loans were made by the government to the extent of \$ 10,000,000 at 4 per cent. in 1909 and \$ 15,000,000 at 4 per cent. in 1913. The provincial governments of Alberta and Saskatchewan guaranteed bonds to the extent of \$ 13,469,004. The cost of construction of the main lines was estimated by the Dominion government at \$ 93,307,184 on the Moncton section and \$ 37,424,653 on the prairie section. The prairie section was built in a substantial fashion with comparatively low gradients and solid roadbed. On the whole the line was more ex-

---

<sup>10</sup> We find that without including the money which was unnecessarily expended on building the railway east of the St. Lawrence river \$ 40,000,000 at least was needlessly expended in the building of this road. Report of the National Transcontinental Railway Investigating Commission (Ottawa, 1914) p. 12. Thus the engineers on location were given instructions which allowed them a latitude equal to about \$ 20,000 for each and every mile which instructions were concurred in by the Grand Trunk Pacific Railway Company... We are unable without detail surveys to say how much money was expended in consequence of these instructions but the effect of such latitude was enough to induce them to locate as near straight and level as possible regardless of cost. *ibid.* p. 16 see passim. The grade eastbound was kept down to 4 per cent.

pensive than was justified by the traffic<sup>11</sup> both on the prairie section and the mountain section. The comparative ease with which government guarantees were secured, the high standard of the eastern division constructed by the government and the lack of experience in building prairie lines probably accounted for the character of the road. On December 10, 1915, the Grand Trunk Company was forced to inform the Prime Minister that it was not able to meet its obligations in relation to the Grand Trunk Pacific Railway. The Railway Inquiry Commission suggested that the difficulties arose in part from the location of the Company's headquarters in London and recommended that the control of the Grand Trunk Company and of the Grand Trunk Pacific Company "should be surrendered into the hands of the people of Canada". It is sufficient to point out that the characteristic feature of government construction in Canada which involved heavy initial capital outlay was an important factor in the failure of the Grand Trunk and the Grand Trunk Pacific.

The Canadian Northern Railway represented a different line of growth from that of the Intercolonial and the Grand Trunk Pacific Railway. In its origin it was not concerned with eastern Canada and began with the amalgamation of two small railways in Manitoba in 1898. The new company was controlled by the firm of Mackenzie and Mann who had been formerly engaged on contract work in the construction of the Canadian Pacific Railway and who were thoroughly familiar with railway construction on the prairies. On the other hand the company illustrates clearly the problem of railway construction in undeveloped territory and the problem of developing traffic in a new country. Whereas the road was built economically in the prairie sections and in the other sections it illustrated the tendency towards continental development. With the development of traffic in the wheat growing areas it became necessary to extend its lines to the Great Lakes and to the Pacific rather than to deliver its traffic to other lines already built and already operating at capacity. The Canadian Pacific had been forced

---

<sup>11</sup> Report of the Royal Commission to inquire into railways and transportation in Canada (Ottawa 1917) App. A. 58, also H. A. Lovett, *Canada and the Grand Trunk: 1829—1924*. (Montreal, 1924.)

to double track the spout of the hopper between Winnipeg and Port Arthur. The Grand Trunk Pacific had found 'a similar line necessary. The heavy, seasonal, one-way, peak load character of grain traffic necessitated an extension to the Great Lakes, and to eastern Canada in order to gain control of traffic moving from the manufacturing centres to western Canada. In the movement of bulk traffic in the form of raw materials from western Canada to the seaboard, the Canadian Northern found it necessary to push extensions to the east and to the west and to become a transcontinental line. In the construction of these extensions and in completing the lines in difficult areas from the standpoint of construction the Canadian Northern found it necessary to rely on the Dominion government.

From a brief survey of the growth of the Canadian Northern Railways it becomes obvious that railroad construction in a new country involves even under the most favourable circumstances the investment of large sums of capital prior to the development of traffic. Adequate sums of capital have not been available other than through governmental support on the part of municipalities, provinces, or the Dominion. In Canada the problem has been complicated by the necessity of constructing lines between traffic producing areas through long stretches of territory with light traffic density. The essential transcontinental character of Canadian railroads has involved immediate heavy expenditures of capital and substantial government support.

An understanding of the background of the development of government ownership of railways in Canada is essential to a study of its operation. Begin sentence and join on follow. In a country which had only recently achieved responsible government (1849) reliance on private enterprise liberally supported by the government involved continual pressure for funds and a series of dark years in the history of the Grand Trunk and in the Pacific Scandal of the Canadian Pacific Railway. On the other hand, if a recently organized government found it difficult to withstand pressure from private interests it was scarcely less difficult to superintend the innumerable details of government construction. The problems of government construction have been indicated in the discussion of the Intercolonial Railway. They were even more obvious in the construction of sections of the Canadian Pacific Railway after 1874 by the government.

Political appointments<sup>12</sup> and departmental red tape served to accentuate the difficulties incidental to a lack of highly trained engineering skill in a new country. The government found it preferable to revert to the policy of construction carried out by private enterprise and liberal government support. The Canadian Pacific Railway received substantial sums of money and large areas of land and, by the judicious use of government guarantees and bonds based on lands, emerged with extremely low bonded debt and fixed charges. On this policy it survived the long years of slow traffic growth and reaped the reward in high dividend rates on rapidly expanded capital stock especially after 1900. For the transcontinental lines built after 1900 land played only a small part in financial methods and the dependence was necessarily on funds secured through government guarantees. Consequently, the financial structure of these lines was loaded down with fixed charges and occasioned a lack of resilience which made it impossible for the roads to survive the long period of traffic development, set-back as before the sudden changes in the monetary situation brought on by the war, and by the susceptibility of lines exporting raw materials to changes in world prices.

The problem of the railroads was closely related to the problem of fiscal policy. The construction of canals in the St. Lawrence waterway was made possible by the control over revenue acquired in the Act of Union in 1840. The construction of the Grand Trunk Railway being designed to supplement the limitations of the canals in competing for traffic from the western states was dependent on a fiscal policy which provided an increase in revenue. This fiscal policy provided the necessary revenue and stimulated manufactures and traffic in the areas immediately served by the railroad. Consequently, railroad earnings were improved at the same time that provision was made for the deficit of the railroad. Construction of the Canadian Pacific Railway was carried out after 1874 at government expense and proved a heavy drain on the revenue acquired from a fiscal policy which favoured free trade. The difficulties of government ownership and a policy of free trade especially during the depression of the seventies, was followed by a reversal of policy

---

<sup>12</sup> H. A. Innis, *A history of the Canadian Pacific Railway* (London, 1923), ch. 11.

which included the introduction of the National policy of 1878 and the construction of the Canadian Pacific under private ownership assisted by government support. The Canadian Pacific was supported by such provisions as its monopoly clause and a tariff which guaranteed protection for manufactures of eastern Canada in the rapidly developing market of western Canada and an all the year round west-bound traffic. The revenue derived from these protective measures was used in part to pay the subsidies. The marked expansion which characterized Canadian development after 1900 had the effect, as has been shown, of rapidly increasing the traffic and earnings of the Canadian Pacific Railway and also the revenue of the government. Both factors contributed to the construction of two additional transcontinental lines. The prosperity of the Canadian Pacific served as a stimulus to the construction of new lines and the accumulation of revenue made it possible for these lines to be built with government support. Substantial government support encouraged the construction of lines economically inadvisable and in a fashion not warranted by the immediate traffic possibilities. It proved easier to build new railroads, and to open new markets for protected manufactures than to reduce the tariff. The cumulative result was failure of private ownership and the passing of the roads into the hands of the government.

*Government ownership is the legitimate child of government support of private enterprise in the construction of railways in Canada.* It is the result of a policy directed toward building a nation in the northern part of North America. It rests ultimately on the Precambrian shield and the St. Lawrence waterways.

The government found itself in possession of the railway lines of two transcontinental systems. The Canadian Northern had been built economically in relation to traffic possibilities. Private enterprise had on the whole served the government well. The Grand Trunk Pacific included a long stretch of line east of Winnipeg built by the government at a high cost and with relatively slight possibilities from the standpoint of local traffic. Through this error of judgment on the part of the government and of the Grand Trunk Railway, the lines of the Grand Trunk Railway also came into possession of the government. Five separate units, the Intercolonial Railway, the Prince Edward Island Railway, the Grand Trunk, the

Grand Trunk Pacific and the Canadian Northern Railway eventually passed into the government's control.

The majority and the minority reports of *the Royal Commission to inquire into railways and transportation in Canada* strongly recommended that these railways while owned should not be run by the government. The majority report concluded that "for all these reasons our recommendation is that the idea of government ownership and operation be not entertained." The commissioners advised "that the three undertakings, the Canadian Northern, the Grand Trunk and the Grand Trunk Pacific be united in one system" to "be handed over to a board of trustees to control and manage on behalf, and on account of, the people of Canada." Detailed regulations as to the character of this independent body were submitted and stress was placed on its non-political, permanent and self-perpetuating features. This independent body was to be subject to the orders of the Railway Commission.

From these recommendations legislation followed in which the Canadian Northern was acquired in 1919 (9—10 Geo. V, c. 13) the Grand Trunk Pacific in 1920 and finally the Grand Trunk in 1922. The system was practically unified in 1921 but it was not until the following year that Sir Henry Thornton was appointed as President and the whole brought under one head. The history of government ownership is largely the history of the Thornton regime.

The immediate tasks of Sir Henry Thornton involved merging the system into a physical entity<sup>13</sup> and providing for the selection of competent officers. In these tasks the work performed under the previous regime provided a basis for later expansion. The management has constantly stressed the engineering side of the road and

---

<sup>13</sup> "When these railways were built to compete one with the other, we found a duplication of facilities and in other cases facilities which were badly arranged for consolidating purposes... The railways as we took them over were like an orchestra with each instrument playing its own tune independently of the others; and we are trying to get harmony out of the whole... We were handed a very discordant number of parts, a railway which was insufficient in many ways in its railways and traffic. All that involved a good deal of money to put the railway into an efficient position." Sir Henry Thornton before the Select Standing Committee of the House of Commons in 1929. According to Sir Robert Borden the scheme of ownership was suggested by the Suez Canal.

it has eliminated sections in which duplication was extensive and welded the whole into a comprehensive system. A consistent policy of encouraging research in improving types of engines and in introducing such improvements as mechanical stokers and in using motor engines, has been followed by the road. From the standpoint of physical equipment the Canadian National Railways have endeavoured to steadily improve their position. The stress on improvement of equipment as a means of reducing expenses has been partly the result of the necessity of following liberal wage schedules for labour. The Baltimore and Ohio co-operative plan was introduced on a small scale in 1924 and gradually extended<sup>14</sup>. Emphasis on personnel policies has been one of the most effective methods of combatting the danger of political interference from labour. On the other hand the generous attitude toward labour has made it more difficult for the railway to adjust its wage bills<sup>15</sup> to changes in traffic. It has not the flexibility which characterizes the Canadian Pacific Railway in the items of expense affected by labour. The company is forced to concentrate on labour saving equipment and on elaborate personnel policies intended to strengthen esprit de corps and increase efficiency.

Concentration on improvement of the physical character of the road involved careful attention to expansion of the system. The company inherited an excellent but heavily capitalized section of line from Winnipeg to Quebec which passed through territory with relatively light traffic density and which was built primarily for the handling of wheat eastbound to Quebec, as well as sections of line designed to handle wheat by the Great Lakes, and by Vancouver and Prince Rupert. It was essential to build up traffic along these lines and particularly in the prairie sections. Expansion in the prairie sections involved extensive branch line construction in mixed farming territory and to new mining areas chiefly in the north-western portion of the plains area. Branch line construction was also essential to preempt traffic producing territory tributary to the

---

<sup>14</sup> Alexander Stark, *Industrial democracy in Canada*, Master's thesis, University of Toronto Library.

<sup>15</sup> Wages were responsible for an increase in expenses of \$ 4,500,000 in 1927.

Canadian National Railway and to check Canadian Pacific Railway branch lines being built to tap C. N. R. traffic.

In view of the condition of the road, it became obvious that one of the first requirements was capital. Since capital could be obtained only by the consent of parliament it became necessary to convince a weak government, and a hostile Senate supported by a strong competing railroad that a first desideratum was an addition of capital to an already overcapitalized line. The problem was illustrated in 1923 when the Senate refused to give sanction to the branch lines programme. In succeeding years the Senate continued to cut down the estimates proposed by the railroad and it was not until comparatively recently (1927) that the company has been able to secure the capital required from year to year. The problem has in part been solved by the support of a stronger government but the prime consideration has been an extensive publicity campaign in which the support of public opinion has been won for a road owned and operated in the interests of the Canadian people. A perusal of the proceedings of the select standing Committee on railways and shipping, which is a body set up in the House of Commons to discuss the railroad question in detail, is illuminating in showing the extent to which the President, Sir Henry Thornton, has mastered the problem of handling government bodies. On the other hand capital arrangements remain of an inflexible character and are a serious hardship in competing with a strong railway with ample revenues.

The net result of the general trend of C. N. R. policy has been that political interference in the crude sense has largely disappeared. Politics have ceased to influence the C. N. R. but the C. N. R. has begun to influence politics. The growing strength of the C. N. R.'s position has been evident in several directions but especially in the changes which have taken place in the Board of Railway Commissioners. The primary fact that the tariff promotes an east and west haul of Canadian products and of manufactured goods from the industrial areas of the St. Lawrence valley to Western Canada and to the Maritime provinces has been responsible for numerous complaints on the part of the non-industrial areas especially during periods of depression. Western Canada has complained of higher rates levied in a monopoly territory to offset losses from lower rates

in competitive territories and resulting higher charges from the tariff. Complaints from these outlying sections have become especially significant during a period of weak government; and political pressure has been evident in the case of British Columbia, the prairie provinces and the Maritime provinces. The problems have in part been solved by the appointment of representatives to the Board of Railway Commissioners from the various centres of discontent. Moreover, the government has been forced to sanction arbitrary arrangements as in the case of the re-establishment of the Crow's Nest Pass Agreement and the Maritime's Freight Rates Act of 1927 reducing maritime freight rates 20 per cent.—the loss being borne by the government<sup>16</sup>,—the Canadian National West Indies service and the Canadian government merchant marine.

An important safeguard against undue influences from outlying sections is the position of the Canadian Pacific Railroad. The starting point of commissions and investigations has been the maintenance of the financial position of that company. The financial structure of that organization had been largely completed by 1914 and its position has been regarded as a measuring stick—the earning of 7 per cent. on its common stock is practically guaranteed by the Board of Railway Commissioners. Rates which earn 7 per cent. for the Canadian Pacific Railway will not on the other hand permit the Canadian National Railway to pay the interest charges on its extensive capitalization. But it is probable that the present heavy capitalization will continue to exercise an important influence and that the tariff will remain an important complement to government ownership. Certainly the Canadian National railway under government ownership will become an increasingly powerful factor in the economic development of Canada and whatever advantages may have been obvious through government ownership in ameliorating the influences of railroads on new countries, have been largely sacrificed. The Canadian National Railway represents in a crucial way a heavy mortgage on Canada's possibilities and a guarantee that Canada's economic development will not be subject to factors militat-

---

<sup>16</sup> The estimated deficit resulting under the Maritime Freight Rates Act was \$ 6,586,645, on the Canadian National West Indies service \$ 945,000, on the Canadian government merchant marine \$ 969,000 in 1929.

ing against stability and steady progress. Canada's fiscal policy will continue to be dominated by the tremendous demands for revenue. She will be concerned over a long period with ways and means of paying interest<sup>17</sup> on the tremendous quantities of capital borrowed in the marked period of expansion from 1900 to 1914 in which government ownership was born.

## 5. Conclusions.

In conclusion, government ownership has been shown to be the result of heavy initial capital investment involved in government construction<sup>18</sup> and of the attempt to build up a national unit by means of the tariff and substantial government support. *The efficiency of government ownership has steadily improved through a long period of experiment and has reached on a broad federal basis a high standard under present management.* The net results of the growing strength of the railway will become increasingly evident in pressure on parliament and on the Board of Railway Commissioners by various sections of Canada attempting to shift the burden of rates and of the tariff. It may be expected that the tariff will not be subject to any material changes as a result of the heavy demands for revenue. Rates will consequently become the object of manipulation and the political interests of various sections will continue to press with increasing vigour especially in periods of depression for further privileges in the form of arbitrary rates. Whether the debt will eventually be unloaded as a result of the rapid exploitation of virgin resources is a problem for the future. But government ownership at present represents a force in favour of continued and rapid exploitation and there is little evidence that it is being used, or that it can be used as a weapon designed for other purposes of importance to the Canadian people in the long run. Government ownership will continue as a most potent factor in the rapid development of the country. It would be heresy to ask whether rapid development which involves mortgaging the resources

---

<sup>17</sup> Net earnings have improved from fifteen million in 1922 to fifty-eight million in 1928.

<sup>18</sup> Even in the case of construction of the government sections of the C. P. R. it was held that capital expenditure was unduly high.

of a young country is desirable. New countries are not in a position to ask whether capital investments are sound in the long run. They proceed in an atmosphere of boundless optimism<sup>19</sup> on the assumption that there are no limits to the country's possibilities.

## II. Provincial Railways.

### Temiskaming and Northern Ontario Railway.

Railroads built and operated by provinces have on the whole been less favourably situated than railroads built and operated by the Dominion. In the main they involve the construction of relatively short stretches of line and are handicapped in the beginning as being economically unsound. Otherwise private enterprise in the form of small corporations or of the large railroad companies would have undertaken the construction. Short government lines are not in a position to bargain with through lines for traffic rights and privileges. Moreover, the provinces have been limited in their sources of revenue especially with the numerous developments requiring larger expenditure and in their organization for handling government enterprises. Generally they have been more anxious to give generous assistance to railways under private ownership than to assume the task of administering government-owned roads. Private enterprise has not been slow to avail itself of this situation. Finally, the traffic possibilities for short stretches of line such as are built by the provinces are limited. In most cases provincially owned and operated roads have come under the control of the two main Canadian lines through lease, sale, or other agreements.

The outstanding example of a railway, which has not come under the control of the transcontinental lines, but is owned and operated by the province, has been the Temiskaming and Northern Ontario Railway. Its construction and operation may be contrasted with the Intercolonial railway under federal jurisdiction. While the Intercolonial railway was designed to unite the Maritime provinces with the St. Lawrence valley, the Temiskaming and Northern Ontario Railway was designed to open up the stretch of country north of the railroad territory in what had become known as the Clay Belt.

As contrasted with railroad operation in private hands certain general conclusions emerge. A relatively heavy investment of capital in roadbed and equipment is accompanied in the beginning and throughout by low rates for development purposes. After a period of operation with relatively low and fluctuating operating returns the road eventually arrives at a fairly

---

<sup>19</sup> Canada has not been in a position to allow railways to go into liquidation as in the United States unless an exception is made for the Grand Trunk.

prosperous and stable period—for example in the years after 1922. The finances of the government are subject to a steady increase in capital account and in interest charges on behalf of the railroad until a period of relative stability is reached, for example after 1924. These charges are partly met by rapidly fluctuating payments until a period of stability is reached. From the standpoint of provincial finance the government has been obliged to invest heavy sums in the hope that these sums will be returned through increased revenue not from the railroad but from other sources. General revenue must be increased from business arising out of the success of the railroad to offset the direct expenditure incidental to railroad operation. Devices must be adopted to favour the immediate development of traffic in raw materials in order that the business thereon may expand with such rapidity as to increase revenue and therefore not imperil the immediate financial position of the government unduly. The government must also take measures to provide for a retention of the business within the province which is thereby developed and to bring the returns for the raw materials as far as possible into the hands of residents of the province. The task can be accomplished most easily by favouring the growth of the metropolitan centre, in this case, Toronto. On the other hand the drain of business to the metropolitan area is at the expense of the territory served by the railroad. The railroad becomes as a result a measure for pacifying the population and is of essential value as a political weapon. Railroad extensions, low rates and service are offered directly and may help to conceal costs incidental to rapid development of mining and pulp and paper areas.

The T. N. O. Railroad has been developed as one of the means of extending Toronto's metropolitan influence. There can be no doubt that as such it has been a success. On the other hand, in so far as it has furthered metropolitan ambitions and given the metropolitan area a closer relationship to the province it has made more decisive the unfortunate tendency by which the provinces have tended to gain at the expense of the Dominion. The railroad is a weapon by which the metropolitan area has been able to overcome the handicaps of geography and to undertake risks at low rates which private enterprise could not assume. It afforded a means by which various organizations could overtake technical expansion.

An indirect effect of the "cashing-in" on virgin natural resources by the introduction of the new industrial technique with government support has been an indeterminate relationship between government expenditures and government revenue. Expenditures made on the assumption that revenue will return from various directions has been responsible for the incurable and dangerous optimism which characterizes government effort. On the whole public enterprises to which the government contributes have introduced an element of uncertainty in the financial position of the government and a degree of unwholesome inelasticity. As in the case of the Intercolonial a railroad serving a comparatively restricted area is subject to pressure from the government and the government supporters. Moreover, a railroad which

is closely related to the government from the standpoint of finance is not able to develop the healthy independence which has characterized the Canadian National Railways. It is a weapon directly under the control of the government to hasten the rapid exploitation of new territory and to enable it to gain a more substantial share of traffic arising from the construction of federal lines, and cannot pretend to be free from political influences. The extension planned to Moose Factory is intended to enable the province to share in the developments on Hudson Bay. As in the case of the federal lines the railway has been designed to foster rapid exploitation of natural resources. The costs of rapid exploitation in terms of exhaustion of mines and pulpwood resources have not been considered from the long run point of view. There can be no doubt as to the effectiveness with which it has fulfilled its purpose from the short run point of view.

## B. Banks.

### I. Federal banks.

Government ownership of railroads has served as a weapon for the rapid exploitation of the resources of a young country. Private enterprise proved inadequate in bridging the gap between a relatively late development and the new technique. Government support of the railroads has called for a heavy initial expenditure of capital and immediate and rapid development of traffic. The effect of the railroads on the rapid development of the country has been shown in the development of government ownership in other activities. Private enterprise proved inadequate to the strains incidental to the sudden economic development evoked by the construction of transcontinental railways.

*The construction of transcontinental railways and the development of traffic especially in the prairie provinces were factors responsible for a rapid expansion of banking facilities. The establishment of branch banks in various centres of Western Canada for the purpose of financing the movement of wheat and of manufactured products placed a heavy and immediate demand on the resources of the established banks in eastern Canada. Evidence of that demand was shown in the persistent tendency toward amalgamation and the dropping out of the weaker banks, in the enactment of legislation permitting an expansion of currency during the crop moving season, and in the establishment of new machinery to meet the abnormal*

demands of the war period. Government banks serve to round out the banking structure of Canada. They represent in part one of the measures by which the governments of Canada have acquired funds to support their heavy financial demands especially in connection with government ownership.

The reliance on government banks<sup>20</sup> operated under the federal government has been largely occasioned by the demand for safety on the part of the public. The importance of these banks has varied inversely with the difficulties of the chartered banks but they have never become important factors in the banking structure.

The Dominion government savings bank had its origin previous to Confederation in the province of Nova Scotia. The operation of the bank has been largely limited to that province. The system is under the supervision of the Department of Finance. Deposits draw three per cent interest and no checking is permitted. The work of the bank is gradually being transferred to the post office savings bank chiefly because of the expense of maintaining separate banks throughout the country. The bank gives a sense of security to its depositors and provides money at a low rate of interest for the government.

The post office savings banks originated before Confederation in the provinces of Ontario and Quebec and they have been gradually extended since that date especially with the policy of reducing the number of government savings banks. The statute permits the Postmaster-general to designate any post office at which funds may be received from depositors and about one tenth of a total of 13,000 post offices are allowed this privilege. The business is contracted through Ottawa. Deposits are limited to \$ 2000 and in 1922 permission was given, in case of large accounts, to the postmaster to cash checks of twenty-five dollars or less. Depositors receive three per cent. on their deposits and supply the government with a relatively cheap source of money. Deposits have tended to decline with the exception of such years as 1924 and 1925 when the failure of the Home Bank, one of the larger chartered banks, occasioned a loss of confidence in the banking community. The accounts are chiefly of small amounts and the bank serves as a means of protection to the small investor among the poorer classes suspicious of the stability of chartered banks. The federal government banks are supplementary and not competitive with the chartered banks.

---

<sup>20</sup> In this section I have had the advantage of studying a manuscript by Professor C. A. Curtis of Queen's University, Kingston, on the History of Canadian Banking 1905—1925. The most recent published work is B. H. Beckhart, *The Banking System of Canada* (New York, 1929).

## II. Provincial banks.

As in the case of railroads, the banks of Canada are largely trans-continental and federal in character. Moreover, as in the case of railroads, they are concerned with handling raw materials for export. Complaints have consequently arisen on the part of some of the provinces especially among the agricultural sections<sup>21</sup> that the banks have not provided adequate funds; that interest rates have been too high and that these areas have been generally neglected. To meet these complaints the provinces of Ontario and Manitoba have interested themselves in provincial banks. As in the case of the federal banks these banks also served as complementary to the chartered banks in providing for safety of deposit.

In Ontario following a *Report of Committee on Rural Credits*, under Professor W. T. Jackman, in 1920, the Province of Ontario Savings Office was opened on March 1, 1922. Branches have been established in the more important centres of the province. On the whole the bank appears to have attained a high standard of efficiency and it has served as a comparatively cheap source of funds for the government and as a protection to small investors.

Manitoba enacted the Provincial Savings Bank Act in 1920 and as in Ontario the plan was closely linked with the problem of rural credit. The Bank has received more liberal treatment than in Ontario and is allowed to pay four per cent. compounded twice a year on deposits. Deposits had increased to \$ 15,000,000 in 1925 and were an indication of rapid growth in a province which is primarily agricultural and not a deposit area. The funds are available for the support of rural associations and other demands of the government. The bank plays much the same role in the banking system of Canada as that in Ontario. Government banks have not taken a large place in Canada's financial development and their total deposits would probably not exceed \$ 70,000,000. They have nevertheless occupied an important position in rounding out the whole financial structure and in strengthening it in the relatively small number of points at which it was weak. The provincial banks have been more important than the federal banks because of their closer relation to the problems arising from the limitations of the federal chartered banks.

---

<sup>21</sup> See D. A. MacGibbon, *Report of the Commission on Banking and Credit with Respect to the Industry of Agriculture in the Province of Alberta 1922*.

## C. Telephones.

### I. Introduction.

The effects of the rapid development of Canada which followed the construction of railways with government support were especially evident in Western Canada or in the prairie provinces. Traffic developed from this area was expected to support the heavy overhead costs characteristic of transcontinental lines especially through long stretches which provided little traffic and which involved heavy costs of construction, maintenance and operation. Rapid development of traffic depended on wheat production, which in turn depended on the growth of settlement over wide areas. The net work of branch lines feeding the main lines, characteristic of a railway map of the prairie provinces, is an indication of the effects of wheat production on settlement. In the main production depended on a highly intelligent population capable of utilizing machinery on a large scale—a population accustomed to a comparatively high standard of living.

An understanding of this background is essential to a study of the various movements which have characterized the Canadian West and especially the phenomenon of government ownership of telephones. A widely scattered highly intelligent population demanded immediately the installation of telephones on a large scale. Private enterprise in the telephone industry, accustomed to the demands chiefly of industrial areas, proved inadequate to the demands of a rural area requiring immediate expansion. It is proposed to study carefully the growth of the system which has been given the closest attention by students of government ownership<sup>22</sup> namely Manitoba. The telephone in Canada was considered from the standpoint of government ownership under federal jurisdiction by a Select Committee of the House of Commons in 1905 but its development has been limited to municipalities and the provinces.

---

<sup>22</sup> See J. Mavor, *Government telephones, the experience of Manitoba, Canada* (New York, 1916). This volume emphasizes the initial difficulties of installing the system.

## II. Manitoba.

In 1899 power was given municipalities in Manitoba to own and operate local telephone exchanges (62—63 Vic. 1899, c. 25) in response to a request from the municipality of Neepawa. The municipal exchanges established under the Act were not entitled to connection with long distance telephones under private control and in 1905 the government of the province decided to embark on an extensive policy of government ownership in which a telephone system was "to be owned and controlled by the municipalities and the government jointly." The local exchange service was to be operated by the municipalities and the long distance lines by the government and a bill was passed in 1906 (5—6 Edw. VII, 1906, c. 89). The difficulty of securing a sufficiently large number of municipalities to undertake the construction of exchanges made it necessary for the government to go beyond the construction of long distance lines, and in 1907 the Bell telephone system in Manitoba was purchased for \$ 3,300,000. On January 15, 1908, a commission of three members subject to the Cabinet was appointed to operate the system. In June, 1908, the Minister of Telephones transferred the power of purchasing supplies to the Commission and the system began with an indebtedness of about \$ 4,000,000.

The operation of the system under the control of the Commission to 1912 illustrated most of the difficulties of inaugurating government ownership in an industry requiring a large highly technical staff. Although the government was able to rely in part on the experience of competent telephone men it did not have access to the highly trained skill of a large system such as the Bell Telephone. The division of powers between the Commission and the government was unsatisfactory, with the result that purchases, rates and accounts were too closely connected with the political exigencies of the government. Rapid expansion of lines in rural areas greatly enhanced the possibilities of political pressure. Failure to keep the accounts separate from the general accounts of the government and to make adequate depreciation allowances made it impossible for the Commission to work out an adequate system of control. A marked increase in capital investment required by a doubling of the number of telephones in three years made it impossible to conceal a deficit after three years in the depreciation accounts with the result that a commission for investigation was appointed and the Commissioners resigned in 1912.

As a result of the investigation a provincial Public Utilities Commission was appointed and this commission in turn appointed an independent commission to operate the system. The setting up of this buffer between the telephone system and the government made it possible to raise the rates in 1912 and to avoid political pressure in the matter of purchases and in other details. But even this improved machinery was unequal to the strain of rapid expansion and difficulties with the accounts continued. In 1914 the system included 46,000 telephones and in 1916 it was estimated that Winnipeg

had 11.1 telephones per hundred population and the remainder of the province 8.2, giving an average for the province of 9.7.

During the war period it was necessary to restrict expansion and to follow a rigid system of economy. The possession of a number of non-paying lines in the rural areas was a result of the expansion. The commissioner reported in 1916 that "At the present time we would consider any such values to be dispelled by reason of unprofitable lines built since the purchase more particularly the farm lines although the gain to the Province at large due to this class of work is undoubtedly of far more value than the loss to the telephone system", and in 1917 that "the telephone system has been extended where it would never have been under private ownership. It has provided telephone communication in many localities where the service was not immediately remunerative in revenue but where its existence has saved countless dollars to the people of the province. The telephone system is now thoroughly established as a provincial asset and is looked upon by financiers as an established security. The published figures dealing with the operation of this government owned telephone system of the province show that large savings are being effected in the interests of the people of Manitoba which would otherwise be divided as dividends of a private corporation."

On the whole the main problems of developing government ownership appear to have been solved. The cost of the trying experiments connected with its development is difficult to estimate. The dangers of the system were shown in the heavy debts to which the province was directly committed and in the political necessity of surpluses between the period of heavy commitments and later returns. The advantages of government ownership were shown in the immediate possibility of commanding tremendous capital resources at a comparatively low rate of interest and placing at the command of the community in the shortest possible time the conveniences of modern civilization which involve heavy capital investments. The savings involved in immediate rapid expansion of these conveniences and consequent reduction of overhead costs can be measured only with difficulty against the relatively slow and the more selective development characteristic of private enterprise with more continuous dividends. It is difficult to estimate the advantages or disadvantages of a rapid increase in the use of telephones. In the main, government ownership of telephones in Western Canada has been the result of the difficulty of private ownership in meeting the demands of a new situation.

## D. Ontario Hydro Electric Commission.

The control of water powers has been placed by the British North America Act and later decisions of the Privy Council under the provinces. Consequently, the development of government ownership

in relation to hydro-electric power has been undertaken by the provinces. The dangers of embarking on government ownership which involved heavy investment of capital are, consequently, of a serious character in so far as the credit of the provinces are concerned and are generally diminished by relying on the financial resources of the municipalities.

The dependence of the industrial areas of Ontario and Quebec on supplies of coal from the United States was partly responsible for a search for new sources of power but of paramount importance was the demand for a cheaper source of power. The province of Ontario which felt most directly the effects of western demands was called upon to finance the rapid increase involved in the capital necessary to bridge the gap between a relatively weak industrial status and the acquisition of the most advanced industrial technique. The geological background accentuated this demand since the concentration of power in one locality at Niagara Falls and the consequent necessity for heavy outlay in installing plant and transmission lines required the immediate investment of enormous sums of capital. A new source of power located without reference to the earlier development of industrial centres based on coal was adapted to the demands of those centres.

The growth of the larger centres, especially Toronto, and the demand on the part of the municipality for cheaper means of securing light and power strengthened the position of manufacturers in the early agitation for the development of Niagara power. As a result of further agitation, led chiefly by the City of Toronto and supported by municipalities in Western Ontario and by manufacturers, an Act was passed on June 12, 1903 (3 Edw. VII, c. 25) "to provide for the construction of municipal power works and the transmission, distribution and supply of electrical and other power and energy". Under this Act the Ontario Power Commission was appointed to investigate the cost and possibilities of power development. This Commission was replaced by a second body with more extensive powers after the election of 1905. Both Commissions reported in favour of the purchase and distribution of hydro-electric power by municipalities. In 1906 an Act (6 Edw. VII, c. 15) "to provide for the transmission of electrical power to municipalities" arranged for the appointment of the Hydro Electric Power Com-

mission of Ontario. By-laws were passed by various municipalities in favour of contracts for electrical power and the Commission strongly supported by new acts<sup>23</sup> increasing its powers entered into negotiations for the purchase and distribution of electrical power. A contract was made with the Ontario Power Company and transmission lines were built to various municipalities each bearing a proportionate share of the cost. This cost includes four per cent on the cost of construction, operating and maintenance charges, and an annual amount sufficient to create a sinking fund which in thirty years shall completely pay for that portion of the construction cost applicable to each municipality. The final consumer pays the charge made against the municipality plus the local municipal charges. In 1911 the Commission and the municipalities adopted base schedules for charges on residence lighting, commercial lighting and flat rates. Operations were extended from municipalities served by Niagara power to other municipalities, and contracts similar to those with the Ontario Power Company have been made with other companies in control of other power sites.

Government ownership has been successful partly as a result of its requirements for a large body of highly technical skill. Moreover the tremendous sums of capital involved have enabled the Commission to command most efficient managerial and directional ability. These have in turn guaranteed freedom from government interference but they have, as in the case of the C. N. R., necessitated the interference of the Commission with the government. The effectiveness which is based on low interest bearing capital, tremendous cheap power resources, highly technical skill, the advantages of being able to work out a long run programme from the point of view of the province and enormous overhead charges has been responsible for a steady retreat of private enterprise especially in municipal undertakings as with the Toronto Street Railway Co. and the Toronto Electric Light Company<sup>24</sup>. The steady growth of

---

<sup>23</sup> 7 Edw. VII, c. 19; 8 Edw. VII, c. 22; 9 Edw. VII, c. 19; 10 Edw. VII, c. 16; 1 Geo. V, c. 14; 1 Geo. V, c. 15.

<sup>24</sup> See E. B. Biggar, *Hydro-Electric development in Ontario* (Toronto, 1920), especially ch. XI.

the Commission has had its influence on labour and government policy and it is quite probable that this influence will become increasingly powerful. The Commission through its power over rates has been able to constantly increase consumption and in turn to increase production. How far the policy can be continued depends on more effective utilization of power and on the development of new power sites. Certainly it has proved a most efficient weapon in building up the industrial areas of Ontario.

## E. Summary.

Government ownership in Canada has been confined in its most extensive development to the period after 1900 but its roots extend back through the preceding half century. It has been largely confined in the provinces and municipalities to those areas which have been subject to extremely rapid economic expansion namely Ontario and the Western provinces. The rapidity of the expansion has been a cause and a result of the growth of government ownership. In both areas government ownership expanded in relation to developments which required heavy initial outlays of capital for the installation of equipment to serve a large number of consumers.

The limitations of the provinces in their ability to acquire revenue placed very definite restrictions on methods of acquiring vast sums of capital essential to the installation of the necessary equipment. Capital obtained directly by the provincial government placed a heavy burden on resources and it has been found advisable to draw upon the municipalities for additional support. This arrangement not only strengthens the financial position of government ownership but it also guarantees substantial popular support. Moreover it necessitates an efficient accounting system and an efficient management and serves to check the dangers of political patronage. Failure to appreciate the value of this arrangement was partly responsible for the early difficulties of the Manitoba telephone system.

The defects of the arrangement become obvious in an analysis of the engineering phases of the system. For example, from the

standpoint of efficient electrical development, transmission lines<sup>25</sup> involve substantial additional costs and electrical power could be employed at greater advantage in areas adjacent to the source of power. These costs are difficult to allocate. Complaints arise from various municipalities charging discrimination, pressure may be exercised on municipalities to enter contracts to reduce costs, and in the case of the telephones of Manitoba certain rural lines have been admittedly carried at a loss. In the rural areas of Ontario hydro-electric power is subsidized to the extent that the government pays one-half the cost of transmission lines. But the losses which may be ascribed to the attempt to fit new sources of power to an older political system and to an older industrial system are offset by certain definite gains. Losses involved in inefficient operation must be weighed against possible losses involved in depreciation through obsolescence provided efficient operation were put into effect. The loss which would follow the decline of industrial areas in Western Ontario with the concentration of industry in the Niagara peninsula offsets the loss incidental to inefficient operation of areas widely scattered from the source of power. Government ownership provides an effective method of tempering the more recent advances of the industrial revolution to a thinly populated relatively non-industrial area. Moreover it places control in the hands of the political unit concerned.

The advantages of control by a large organization include the advantages generally attributed to such organization—possibilities of planning a long run programme with reference to a large area, ability to command efficient management and technical skill, and numerous economies. Government ownership of this organization insures a supply of capital funds at a fairly low rate of interest which reduces in part the costs incidental to heavier investments

---

<sup>25</sup> Distribution of capital cost per installed horse power of primary power:

	Quebec	Ontario
Generation . . . . .	114 \$	136 \$
Transmission . . . . .	17 \$	43 \$
Distribution . . . . .	19 \$	46 \$
General . . . . .	10 \$	19 \$

L. R. Thomson, *The St. Lawrence Problem*, The Engineering Journal, April 1929, p. 275, and *Central Electric Stations in Canada*, 1925.

of capital under government direction. Capital obtained under private enterprise involves heavier charges in terms of dividends and interest<sup>26</sup>. These heavier charges may be paid from the differential advantages peculiar to a new country possessing virgin natural resources. Because of her late development Canada found herself in possession of vast quantities of raw materials of which the supply of older industrial countries was being exhausted and for the exploitation of which the mature technique of these older countries was at hand. The returns may be enhanced by monopoly control but on the whole this has not been a success since Canada must compete with other new countries producing bulk raw materials. Consequently, in a competitive market Canada can only take advantage of her possession of virgin natural resources by acquiring capital at the lowest possible interest rate and thereby limiting the power of private enterprise to draw off her wealth in the form of high interest charges and dividend rates. Under private ownership and monopoly control, such as the ownership of large public utility undertakings involve, the high interest charges and dividend rates may be provided by a slow gradual development which may amount practically to retardation. Earnings are paid by withholding as well as by supplying the service required—the essential determining factor being earnings. Under government ownership<sup>27</sup> low interest rates and the supplying of the service at cost leads on the other hand to more rapid utilization. Government ownership of hydro-electric power in Ontario and of telephones in the prairie provinces have brought the services involved within reach of the consumers in the shortest possible time and have enabled the consumers to obtain a more substantial share of the virgin natural resources

---

<sup>26</sup> During the present session (1930) the C. P. R. has asked for the right to split its stock in order to make it available to larger numbers of stockholders and consumers in Canada and thereby to overcome the objection that dividends were paid to shareholders outside the country.

<sup>27</sup> See T. B. Veblen, *The engineer and the price system*. This explains in part the difference between costs of electric power in Ontario and in New York. See W. E. Mosher, *Electrical utilities, the Crisis in Public control* (New York 1929), and H. W. Peetz, *Publicly owned and operated versus privately owned but regulated electric utilities*. American Economic Review XIX, no. 1 supplement, March 1929, pp. 197—218.

whether they are in the form of water power from Niagara or the cheaper wheat producing areas of the prairie provinces.

Those enterprises financed by the provinces and the municipalities to serve a large number of customers and which involve highly technical management and heavy initial capital investment for rapid utilization have been on the whole, and allowing for costs of mistakes in the early stages of experimentation, successful. Enterprises which are financed entirely by the provinces as in the case of the T.N.O. are apt to emphasize the dangers of government ownership. They involve a direct addition to the debt of the province and constitute a fluctuating and inflexible item in the budget. They are undertaken as recognized additions to the debt of the province, with a view to making accessible actual and potential resources. The costs are not definitely allocated and the enterprise is in danger of becoming a potential weapon of the government in power. Railways are less suited to government ownership by provinces as they involve a close relationship to one particular section. Nevertheless as in the case of hydro-electric power and telephones they serve to secure a substantial return from virgin natural resources by acquiring capital at a comparatively low rate of interest and by providing service at cost and less. Similarly they are responsible for a rapid increase in utilization of the service.

The development of government ownership in the provinces has been the result of the rapid expansion of transcontinental railways by the Dominion. It may be said that indirectly rapid expansion of transcontinental railways has been responsible for government ownership of those railways. A country generally committed to private ownership of railways has found it necessary to enter government ownership on an extensive scale. The immediate construction of transcontinental railways involved a heavy investment of capital on the part of the government at first in the form of cash and land subsidies and later in the form of loans and government guarantees. This heavy initial outlay expended first under the direction of private enterprise and later under government ownership necessitated the acquisition of tremendous quantities of capital.

Capital has been obtained by the Dominion government chiefly through its ability to pay interest charges out of revenue obtained through the tariff. The extent of capital has been greatly increased

as in the case of the provincial government (i. e., the Chippawa project during the war), by building without reference to the price level, and the Intercolonial during the depression of the seventies, by building at too high a standard in the beginning because of the influence of the engineers, as on the government sections of the C. P. R., the Intercolonial, the National Transcontinental and the Grand Trunk Pacific, by rank extravagances as shown in the case of the National Transcontinental Railway and by duplication of lines and facilities and badly located routes. These additional costs of capital under government ownership (or rather private enterprise, government support and government ownership), must be offset by the high dividend rates on large capital stock of private enterprise. Returns from the rapid exploitation by a mature technique of virgin natural resources are absorbed in high dividend rates in the case of private enterprise and by lower<sup>28</sup> freight and passenger rates and a deficit made up by revenue from tariff in the case of government ownership. The tariff does not represent an attempt to precisely allocate costs but it is in some sense a means by which new developments, which involve imports of capital goods, are made to pay a share of the returns from exploiting virgin natural resources. Not only does it secure a portion of the returns in this way but it also helps to provide an east-west haul in Canada, thereby increasing the earnings directly as well as in a very important sense by reducing the costs of the backhaul of empty cars west bound.

Government ownership in Canada is fundamentally a phenomenon peculiar to a new country and an effective weapon by which she has been able to bring together the retarded development and the possession of vast natural resources, matured technique, and a market favourable to the purchasing of raw materials. It was essentially a clumsy awkward means of attaining the end of immediate investment of tremendous sums of capital but it was the only means of accomplishing the task and of retaining a substantial share of the returns from virgin natural resources. Canada's development was essentially transcontinental. Private enterprise was not adequate to the task although the success of government ownership has tended

---

<sup>28</sup> I. e., lower than necessary to support the road but sufficiently high to enable a competing road to earn seven per cent on railroad operations and ten per cent on all operations (five per cent 1931).

to obscure the paramount importance of its contributions during the early stages of capital development.

On the whole government ownership has been steadily improved from the standpoint of labour, management and capital. The successful lines have tended to follow an attitude of generosity toward labour, a closer scrutiny of the investment of capital and a reliance on a single individual as the prominent driving force in management. It provides a young country with a means of protecting itself against the more vicious abuses following the introduction of capitalism. The dangers incidental to the extremely rapid exploitation of natural resources following the pressure of government ownership will tend to become less serious with a growing realization of the necessity of operating from the long run point of view and of the importance of continuous production. While government ownership has served as a fresh breeze to the flames of exploitation, the destructiveness of these flames has been rendered less serious by tempering new developments to the old background. In the future it will be brought more directly under control and it will serve as a force tending toward stability and, in its tremendous purchasing power, toward building up the industrial life of Canada.

---