

Die überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum

Citation for published version (APA):

Backhaus, J. G. (1995). Die überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum. (METEOR research memorandum; No. 002). Maastricht: METEOR, Maastricht University School of Business and Economics.

Document status and date:

Published: 01/01/1995

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Jürgen Backhaus

DIE ÜBERFÜHRUNG VON PRODUKTIONSMITTELN IN GEMEINEIGENTUM

[Stichworte:] Art. 15 GG, Gemeineigentum, Landesgemeinschaft, Sozialgemeinschaft, Treuhand Anstalt; Dahlman, Carl; Kock, Harald; Schumpeter, Joseph A.

[Vorspann:] *Manchmal sind Privatisierungen im herkömmlichen Sinne nicht das effektivste Verfahren, um mit einer Erbe an Staatsunternehmungen zu verfahren, die den neuen wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr entsprechen. Dieser Beitrag greift auf einen ausgereiften Gesetzentwurf zurück, um eine Alternative zur heutigen Post-Treuhand Strategie aufzuzeigen.*

I. Einführung

In dieser Zeit der Privatisierungen erscheint die im Titel dieses Beitrages gestellte Frage eher am Rande von Bedeutung. Der Schein trügt jedoch. Gemeineigentum ist stets als Alternative sowohl zu Privateigentum als auch zu Staatseigentum aufgefaßt worden. Wie Wolfgang Stolper erst kürzlich wieder gezeigt hat, faßte zum Beispiel Joseph Schumpeter als Mitglied der deutschen Sozialisierungskommission (Kohle) im Jahre 1919 den Auftrag mit der Mehrheit der Kommissionsmitglieder dahingehend auf, der Schwerpunkt liege vor allem bei einer Überführung der staatlichen Kohlengruben in Formen der Gemeinwirtschaft.¹ Es gibt noch einen weiteren Aspekt. Die Treuhand hat ihre Arbeit im wesentlichen abgeschlossen und nach einhelliger Beurteilung auch in der internationalen Wirtschaftspresse mit Erfolg. Von 13.781 übernommenen Einheiten staatskapitalistischer Unternehmen der ehemaligen DDR verblieb im August 1994 noch ein Rest von 354 zu privatisierender Unternehmen (hinzu kamen noch 3701 nicht abgeschlossene Liquidationen). Man wird sagen können, daß es sich dabei um den

¹ Vgl. im einzelnen insbesondere Kapittel 13, "The German Coal Socialization Commission", in: Wolfgang Stolper, Joseph Alouis Schumpeter: The Public Life of a Private Man, Princeton, 1994, S. 202-214.

Kern der schwer privatisierbaren Unternehmen handelt. Daher kann man der Frage nicht ausweichen, ob nicht andere als private Rechtsformen eine Alternative erlauben. Einigkeit besteht vermutlich darüber, daß im Hinblick auf die verbleibenden Unternehmenseinheiten die Sicherung von Arbeitsplätzen Priorität genießt. Dies liegt im Interesse der Beschäftigten ebenso wie der Kommunen, in denen sie wohnen und arbeiten. Insofern wird man nach Rechtsformen suchen müssen, die diesen Bedürfnissen besonders Rechnung tragen. Hinzu kommt die Überlegung, daß die Rechtsformenwahl im Hinblick auf das wirtschaftspolitische Ziel der Sicherung von Arbeitsplätzen am Betriebsort durchaus auch unter Aufwandsertragsaspekten erörtert werden kann. Die Sanierung der Ecostar GmbH in Eisen-Hüttenstadt erforderte pro garantiertem Arbeitsplatz einen finanziellen Aufwand von mehr als US \$ 500.000.²

Dies lag gewiß zum Teil an den vergebenen Rechtsformen. Wenn eine Alternative zur Privatisierung in gemeinwirtschaftlichen Rechtsformen gesucht werden soll, dann ist Artikel 15 GG einschlägig und es stellt sich die Frage, wie wir uns Industrieunternehmen und allgemein Produktionsmittel, die in Gemeineigentum überführt worden sind, konkret vorstellen dürfen. In der Literatur zu Artikel 15 GG hat bislang die Entschädigungsfrage im Vordergrund gestanden, die hier nicht einschlägig ist. Insofern können wir uns ganz auf die Rechtsformenaspekte konzentrieren und ein Regelungsvorbild suchen.

Die bekannten Formen der Gemeinwirtschaft, insbesondere die dörfliche Allmendenwirtschaft³, stammen aus vorindustrieller Zeit, und das erklärt auch, warum man als Volkswirt, der Antwort auf die eingangs gestellte Frage geben soll, wie gemeinwirtschaftliche Industrieunternehmen funktionstüchtig konzipiert werden können, zunächst etwas hilflos nach Beispielen sucht, die sich einer derartigen Analyse erschließen können. Die Frage kann aber nicht einfach auf sich beruhen bleiben, da die Möglichkeit besteht (und im Grundgesetz ja explizit eingeräumt wird),

daß aus dem Bereich des Grundlängers Programms der Grünen zu errinern. Siehe auch Die Grünen
Das Bundesprogramm, Köln o.J., 2. Auflage, S. 7: "Die Großkonzerne sind in überschaubare
Wirtschaftsreformen, mit dem Ziel der Überführung wenigstens eines Teiles der
Betriebe zu entflechten, die von den Ort Arbeitenden demokratisch selbstverwaltet werden."
Ferner: Umbau der Industriegesellschaft. Schritte zur Überwindung von Erwerbslosigkeit. A
Produktionsmittel in Gemeineigentum Wirklichkeit werden könnten. Eine derartig denkbare
und Umweltzerstörung als Programm verabschiedet von der Bundesdelegiertenkonferenz der
Grünen in Nürnberg, 26.-28. September 1986, Bonn o.J., S. 66:

" Da wir keine
Verlustsozialisierung wollen, sind die Stahlunternehmen, einschließlich ihrer gewinnbringenden
Teile in Veredelung und Weiterverarbeitung, in neue Formen des Eigentums zu überführen!"
Sowie Die Grünen, Bundestags Wahlprogramm 1987, S. 44: "Die Grünen unterstreichen die
Forderung der Stahlarbeiter(innen) nach einer Vergesellschaftung der Stahlindustrie und
Neuorganisation unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten. Die z.B. in der IG-Metall
begonnene Diskussion über Formen des öffentlichen Eigentums, Rechte der Belegschaften,
der betroffenen Bevölkerung und ihre Vertreter(innen) kann eine Perspektive über die
paritätische Mitbestimmung hinaus zu einer Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien bei
demokratischer Planung und Selbstverwaltung eröffnen."

Wirtschaft muß für den Volkswirt auch analysierbar sein.

Dafür bestehen im Prinzip zwei Möglichkeiten. Man kann einerseits eine Reihe von Prinzipien postulieren, die man für gemeinwirtschaftlich hält, und diese modellmäßig auf eine Struktur reduzieren. Dann läßt sich diese Struktur in ein Modell überführen und das Modell läßt sich wie in der mikroökonomischen Analyse üblich auf seine Eigenschaften hin untersuchen. Rechtsökonomisch gesehen erscheint ein anderer Weg vielversprechender. Der Rechtsökonom beschäftigt sich mit der Analyse von rechtlichen Regelungsformen mit Hilfe seines ökonomischen Instrumentariums. Ich suche deshalb induktiv zunächst nach einem geeigneten Regelungswerk, stelle dieses im folgenden dar und untersuche es auf seine funktionellen Eigenschaften. Das heißt, ich gehe von einem speziellen Fall aus, den ich dann mit Hilfe der volkswirtschaftlichen Theorie, hier insbesondere der wirtschaftlichen Rechtstheorie⁵, bearbeitete. Die Ergebnisse der Analyse beziehen sich nicht nur auf den konkreten analysierten Fall. Es soll ja nicht nur gezeigt werden, wie in dem konkreten Fall eine gemeinwirtschaftliche Unternehmung arbeitet; sondern es sollen außerdem auch Hinweise darauf gegeben werden, wie die Unternehmensverfassung im Regelungswerk verbessert werden kann.

II. Das Hessische Modell

Den einschlägigen Fall kommt aus der jüngeren Wirtschafts- und Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. 1946 nahm die Bevölkerung des Landes Hessen mit großer Mehrheit (76.8%) eine Verfassung an, die unter anderen einen mit ebenfalls grosser Mehrheit (71.9%) separat angenommenen Artikel enthielt, der lapidar feststellte, daß bestimmte Grundstoff- und Verkehrsindustrien in Gemeineigentum überführt seien. Das Nähere regelte ein Landesgesetz. Damit stellte sich für die hessischen Landespolitiker genau dieselbe Frage,

⁵ Vergleiche zum Ansatz Jürgen Backhaus, Mitbestimmung im Unternehmen: Eine ökonomische Rechtsanalyse des Verfassungsgerichtsurteils vom 1. März 1977 als Beitrag zur Theorie der wirtschaftlichen Rechtspolitik, Göttingen, 1987, Teil 1, S. 25-97

die am Beginn dieses Artikels steht. Aus dem Wortlaut des Verfassungsartikels⁶ ergibt sich deutlich, daß Gemeineigentum und Staatseigentum nicht dasselbe sein sollten; denn vor allem die Verkehrsbetriebe befanden sich bereits in Staatshand. Zweitens ergibt sich aus dem Kontext der Verfassung, daß von einer Zentralverwaltungswirtschaft ebenfalls nicht die Rede sein konnte. Der für die Sozialisierung zuständige Staatsminister setzte nun einen Stab ausgewiesener junger Juristen an die Arbeit, die ein hundervierundneunzig Paragraphen starkes Gesetz über die Sozialgemeinschaften ausarbeiteten.⁷ Das Gesetz wurde Jahre später mit denkbar knapper Mehrheit vom hessischen Landtag abgelehnt. Die durch Verfassung vollzogene hessische Sozialisierung wurde kurz darauf 1949 durch Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes überlagert und auf Landesebene im Rahmen zweier Sozialisierungsabschlußgesetze "abschließend" geregelt.⁸

Was heute vorliegt, ist der - soweit bekannt - am sorgfältigsten durchgearbeitet Entwurf einer gemeinwirtschaftlichen Unternehmensverfassung, auf dem in Deutschland 1946 vorfindbaren Rechtsgut aufbauend, der im juristischen Sinne praktikabel ist. Der Gesetzentwurf ist formell ausgereift und unterscheidet sich insofern nicht von dem heute herrschenden Aktiengesetz oder dem GmbH Gesetz. Während formellrechtlich wohl kaum durchschlagende Bedenken geltend gemacht werden können, liegen die eigentlich interessanten Probleme im Materiellen. Der Entwurf ist von ausgezeichnet geschulten Juristen erarbeitet worden; Ökonomen waren nicht beteiligt. Interessanterweise ist auch in der ausführlichen gutachtlichen Literatur zur hessischen Sozialisierung kein einziger Volkswirt um seine Meinung gebeten worden. Gerade weil aber

⁶ Art. 41 der hessischen Landesverfassung hat den folgenden Wortlaut: Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden

1. in Gemeineigentum überführt: der Bergbau (Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen,

2. vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet: die Großbanken und Versicherungsunternehmen und diejenigen in Ziffer eins genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Wer Eigentümer eines danach in Gemeineigentum überführten Betriebes oder mit seiner ~~Ing~~ betraut ist, hat ihn als Treuhänder des Landes bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen weiterzuführen.

⁷ Das Gesetz ist abgedruckt in Gerd Winter (ed.), Sozialisierung von Unternehmen: Bedingungen und Begründungen, Vier rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Studien, Frankfurt-Köln, S. 245-291.

⁸ Vergleiche im einzelnen Gerd Winter, Sozialisierung und Mitbestimmung in Hessen 1946-1955, in Gerd Winter (ed.), Sozialisierung von Unternehmen a.a.O., S. 121-153.

der Entwurf hohen juristischen Ansprüchen genügt, bietet er einen geeigneten Ausgangspunkt, das Verfassungsproblem gemeinwirtschaftlicher Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu analysieren.

Im Folgenden stelle ich den Gesetzentwurf zunächst dar (III) und erörtere dann seine ökonomischen Implikationen. Das geschieht im Hinblick auf die Unternehmensstruktur allgemein (IV), abschließend folgt eine Zusammenfassung (V). Da das Gesetz nicht verabschiedet wurde, kann auf praktische Erfahrungen nicht eingegangen werden.

III. Sozial- und Landesgemeinschaft als Kernstücke des Gesetzentwurfs

Kernstück des hessischen Gesetzentwurfs ist die Schaffung zweier neuer Rechtsformen, der **Sozialgemeinschaft** und der **Landesgemeinschaft**, deren drittelparitätischer Aufbau in den Schaubildern 1-3 (vergleiche Anlage) abgebildet ist. Die Sozialgemeinschaften (sowie Sozialgewerkschaften und Sozialgenossenschaften) sind in der Landesgemeinschaft zusammengefaßt, die man sich als gemeinwirtschaftlich zu führenden Großkonzern vorstellen kann.⁹ Die Wirtschaftsprinzipien ergeben sich mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Gesetz. So hat gemäß § 145 die Landesgemeinschaft darauf hinzuwirken, daß die Sozialgemeinschaften die in § 66 aufgestellten gemeinwirtschaftlichen Grundsätze beachten und die auf Grund des Art. 38 der Verfassung (des Landes Hessen) angeordneten Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft durchführen. Sie hat die Geschäftsführung der Sozialgemeinschaften zu überwachen und sicherzustellen, daß ihre Tätigkeit im Einklang mit den Gesetzen und den Satzungen steht. Dabei sollte sie die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Sozialgemeinschaften fördern und nicht beeinträchtigen. Im Verhältnis der Sozialgemeinschaften zueinander hat sie für einen gerechten Ausgleich zu sorgen. Sie kann Aufgaben auf dem Gebiete der Forschung und Entwicklung, die mehreren Sozialgemeinschaften gemeinsam sind, aufeinander abstimmen, zusammenfassen oder selbst übernehmen, Betriebsvergleiche durchführen und den Austausch von Erfahrungen anordnen.

Die Grundsätze der gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftsführung konkretisiert § 66 dahingehend, daß die Sozialgemeinschaft insbesondere im Wettbewerb mit anderen Sozialgemeinschaften

⁹ Das Vorbild des amerikanischen "Trust" diente den Schöpfern des Gesetzes als Leitbild.

und mit privaten Unternehmen dem Wohle des Ganzen dienen und durch soziale und technische Verbesserungen dazu beitragen soll, den Arbeitswillen zu stärken und die Wirtschaftsleistung zu steigern. Mit den von ihr erzeugten Wirtschaftsgütern soll sie den Bedarf der Allgemeinheit zu sozial gerechten Preisen decken.

1. Die Landesgemeinschaft

Die Landesgemeinschaft ist ausdrücklich kein Staatskonzern, obwohl sie gewisse öffentliche Aufgaben bei der Wirtschaftslenkung übernimmt. Anders als ein privatwirtschaftlicher Konzern wird sie auch nicht mit Gewinnerzielungsabsicht geführt, finanziert sich vielmehr über Beiträge der Sozialgemeinschaften, deren Umlegung gemäß § 172 nach einem festen Verhältnis erfolgt, bei dessen Ermittlung auf die Höhe des Grundstocks (das ist das Grundkapital der Sozialgemeinschaft), den Jahresumsatz, die Jahreslohnsumme und andere Umstände Rücksicht zu nehmen ist, die für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Sozialgemeinschaften von Bedeutung sind.

Die Leitung der Landesgemeinschaft besteht aus ihrer Geschäftsführung, die aus einem technischen, einem kaufmännischen und einem Sozialdirektor besteht (§ 157); und einem Verwaltungsrat, der vierundzwanzig gewählte Mitglieder umfaßt, die zu je einem Drittel von dem Landtag, dem freien Gewerkschaftsbund Hessens und von den Spitzenverbänden der Gemeinden berufen werden. Hierbei sieht § 147 noch die folgenden Auflagen vor: der Landtag hat zwei der vom ihm zu wählenden Mitglieder Vorschlagslisten zu entnehmen, die von den Industrie- und Handelskammern aus den Reihen der Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft aufzustellen sind. Der freie Gewerkschaftsbund hat drei der von ihm zu berufenden Mitglieder den Betriebsräten der Sozialgemeinschaften zu entnehmen. Von den Spitzenverbänden der Gemeinden haben zu berufen: drei Mitglieder der hessische Städteverband, drei Mitglieder der hessische Gemeindetag und zwei Mitglieder die Arbeitsgemeinschaft hessischer Landkreise. Außer diesen zwei Dutzend gewählten Mitgliedern gibt es noch vier geborene Mitglieder, und zwar den Ministerpräsidenten als Vorsitzenden, sowie je einen Vertreter der Ministerien für Wirtschaft und Verkehr, Arbeit und Wohlfahrt und - wohlgermerkt zuletzt genannt - Finanzen.

Das hinter dieser Konstruktion liegende Funktionsprinzip der Landesgemeinschaft ist deutlich.¹⁰ Die Landesgemeinschaft sollte nicht fiskalischen Zwecken dienen, sondern solchen der Wirtschaftsentwicklung. Für diese wirtschaftspolitische Aufgabe wurde kein öffentlich-rechtlicher, sondern ein im wesentlichen privatrechtlichen Formen nachgebildeter Strukturrahmen gewählt. Die Landesgemeinschaft sollte ihrer Funktion nach den Wettbewerb fördern, und ihre Struktur sollte dann auch verhindern, daß Zusammenballungen wirtschaftlicher Macht nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das politische System gefährden könnten. Die eigenartige drittelparitätische Besetzung der Organe folgt der Vorstellung, daß Gemeinwirtschaft den Interessen der Produzenten und Konsumenten dienen solle, unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses oder Gemeinwohls.

2. Die Sozialgemeinschaft

Wir sehen denselben Gedanken verwirklicht in der Form der Sozialgemeinschaft, die ebenfalls über einen Vorstand und einen Aufsichtsrat verfügt, wobei der Vorstand, der Geschäftsführung heißt, wiederum in der Regel aus dem kaufmännischen, dem technischen und dem Sozialdirektor besteht, dessen Stellung insofern gegenüber der seiner Kollegen verstärkt ist, als gegen seinen Willen getroffene Entscheidungen der Geschäftsführung dem Verwaltungsrat zur Entscheidung vorgelegt werden müssen (§ 32). Der Verwaltungsrat bestellt die Geschäftsführung (§ 37) und überwacht sie (§ 47), und die Satzung kann ferner zustimmungspflichtige Geschäfte festlegen. Der Verwaltungsrat besteht aus (abhängig von der Höhe des Grundstocks (das ist das Grundkapital)) zwischen neun und fünfzehn Mitgliedern, die zu je einem Drittel von den Produzenten (hier den Landesgewerkschaften), den Konsumenten (hier den Gemeindevertretungen der Stadt- oder Landkreise, in denen der Betrieb der Sozialgemeinschaft liegt) und den Vertretern des öffentlichen Wohls (hier der Landesgemeinschaft) zu benennen sind. Die Landesgewerkschaft muß mindestens die Hälfte der von ihr zu berufenden Mitglieder einer Vorschlagsliste entnehmen, die der Betriebsrat der Sozialgemeinschaft aus den Reihen der Betriebsangehörigen aufzustellen hat. Die Gemeindevertretungen haben je ein Mitglied auf Vorschlag der Konsumgenossenschaften und

¹⁰ Vergleiche auch die Begründungen zum Gesetzentwurf in Harald Koch (ed.), Die Sozialgemeinschaften o.J. (1948).

der Handwerkskammer zu berufen. Wohnt ein erheblicher Teil der Belegschaft in anderen Stadt- oder Landkreisen, so sind auch deren Gemeindevertretungen an der Berufung zu beteiligen. Mindestens die Hälfte der von der Landesgemeinschaft zu berufenden Mitglieder hat deren Verwaltungsrat einer Vorschlagsliste zu entnehmen, die von der Industrie- und Handelskammer aus den Reihen der Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft aufzustellen ist. Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind ehrenamtlich gegen Entschädigung des Einkommensausfalls tätig.

Während die Landesgemeinschaft keine Gewinne erzielt, sondern den wirtschaftlichen Interessen der Gebietskörperschaften durch Wirtschaftsentwicklung dient, liegt dies bei den Sozialgemeinschaften anders. Deren Gewinnverteilung regelt § 67 wie folgt: weist der Jahresabschluß einer Sozialgemeinschaft einen Überschuß aus, so ist dieser grundsätzlich wie folgt zu verteilen:

- a) vierzig v.H. an die Landesgemeinschaft,
- b) zwanzig v.H. an die Sozialgemeinschaft selbst,
- c) zwanzig v.H. an die zuständigen Landesgewerkschaften,
- d) zwanzig v.H. an die zuständigen Stadt- oder Landkreise, - zu c) und d) nach dem Schlüssel, mit dem sie an der Berufung der Mitglieder des Verwaltungsrates beteiligt sind.

Die Empfänger dieser Einnahmen sind freilich nicht uneingeschränkt bei ihrer Verwendung. Denn § 68 schreibt im einzelnen vor, daß die Landesgemeinschaft aus ihren Einnahmen einen Ausgleichsfonds bilden soll, aus dem sie Kredite an solche Sozialgemeinschaften gewährt, die selbst die zur Weiterentwicklung ihres Unternehmens oder zur technischen Verbesserung ihrer Betriebseinrichtungen notwendigen Mittel nicht erübrigen oder zu tragbaren Bedingungen beschaffen können, aus dem sie solche Sozialgemeinschaften unterstützt, die auf Grund der allgemeinen oder besonderer wirtschaftlichen Verhältnisse Zuschüsse erfordern, und aus dem sie überbetriebliche Forschungsarbeiten bezahlt. Die Sozialgemeinschaft führt ihren Überschußteil ebenfalls einem Fonds zu, aus dem zusätzliche soziale Einrichtungen und Maßnahmen, zum Beispiel Errichtung von Wohnsiedlungen oder die Fortbildung begabter Betriebsangehöriger finanziert werden, ferner Leistungsprämien an Mitglieder der Geschäftsführung und der Belegschaft. Die Landesgewerkschaften bilden aus ihrem Gewinnanteil ebenfalls einen Fonds, aus dem sie solche Sozialgemeinschaften unterstützen, die aus eigenen Mitteln ohne Verschulden nicht in der Lage sind, die sozialen Aufgaben zu erfüllen, die in einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erforderlich und üblich sind. Die

Stadt- und Landkreise endlich verwenden ihre Anteile für solche gemeinnützige Aufgaben, die ihnen daraus erwachsen, daß in ihrem Gebiet der Betrieb der Sozialgemeinschaft liegt oder erhebliche Teile der Belegschaft wohnen. Während die Sozialgemeinschaft über die Gewinnverwendung in ihrem Geschäftsbericht Rechenschaft ablegt, berichten die Landesgewerkschaften und die Stadt- und Landkreise der Landesgemeinschaft jährlich über die Mittelverwendung.

IV. Zur Funktionsfähigkeit einer Landesgemeinschaft

Für die wirtschaftliche Beurteilung der Funktionsfähigkeit der aus Sozialgemeinschaften gebildeten Landesgemeinschaft kommt es darauf an, wie die fünf wichtigsten Eigentumsrechte an der Landesgemeinschaft einerseits, den Sozialgemeinschaften andererseits ausgestaltet und zugewiesen sind. Diese sind bekanntlich:

1. das Recht der Kontrolle der Inputs und Outputs.
2. Das Bestimmungsrecht über die Zusammensetzung der Gruppe der Produzenten.
3. Das ungeteilte Kontrahierungsrecht mit allen Inputfaktoreigentümern.
4. Das Recht auf den Ertrag.
5. Das Recht, die Organisation von Grund auf umzugestalten, aufzulösen oder zu veräußern.¹¹

1. Die Landesgemeinschaft ist im Prinzip wie die Hauptverwaltung eines Industriekonzerns konzipiert, der alle Mittel zu Gebote stehen, um die gewünschte Politik (der Landesentwicklung) zu verfolgen. Sie finanziert ihre Arbeit durch Umlagen, die sie den verschiedenen Sozialgemeinschaften nach einem bestimmten Schlüssel auferlegt. Sie verfolgt ihre Ziele mit Hilfe der Gewinne, die sie aus den Sozialgemeinschaften erwirtschaftet. Die Sozialgemeinschaften kontrolliert sie in zweifacher Form. Auf der einen Seite durch die Entsendung eines Drittels der Verwaltungsratsmitglieder, andererseits über die Zuweisung der Förderungen an die Sozialgemeinschaften, die jene unter Offenlegung der relevanten Informationen beantragen müssen. Die Autonomie der Sozialgemeinschaften gegenüber der Landesgemeinschaft ist abhängig von deren Gewinnlage. Je besser die Gewinnlage, desto geringer die Notwendigkeit, mit der Landesgemeinschaft zusammenarbeiten zu müssen. Die

¹¹ Vergleiche im einzelnen die Nachweise bei Jürgen Backhaus (1987) S. 19 und 20, Fußnote 17.

Interessen der Landesgemeinschaft und der Sozialgemeinschaft sind insofern parallel, als bei guter Gewinnlage die Landesgemeinschaft der größte Nutznießer ist, sodaß man davon ausgehen kann, daß die Zusammenarbeit zwischen der Geschäftsführung der Landesgemeinschaft und jener einer Sozialgemeinschaft je einfacher ist, desto besser die Gewinnlage der Sozialgemeinschaft.

2. Bei der Wahl der ihr zu Gebote stehenden Mittel ist die Landesgemeinschaft im übrigen so frei wie die Leitung eines jeden anderen Konzerns. Das Gesetz sieht keinerlei Beschränkungen der zu verwendenden Inputs, der zu beschäftigenden Mitarbeiter oder dergleichen vor. Man wird davon ausgehen müssen, daß lediglich die Wahl des Standortes neuer Tätigkeiten der Landesgemeinschaft auf das Land beschränkt bleiben sollte. Aber auch das sieht das Gesetz nicht eigentlich vor. Die Kontrahierungsfreiheit liegt weitgehend (mit bestimmten Ausnahmen, die unter Punkt 5 noch erwähnt werden) bei der Geschäftsführung der Landesgemeinschaft, sodaß auch insofern keine volkswirtschaftlich relevanten Beschränkungen ihrer Funktionsfähigkeit bestehen

3. Die wesentlichen Unterschiede zwischen der Landesgemeinschaft und einem privatwirtschaftlichen Konzern gleicher Größenordnung bestehen hinsichtlich der Gewinnerzielung und -verwendung. Da die Landesgemeinschaft nur sehr mittelbar fiskalischen Zwecken untergeordnet ist, ein Überschuß, der abzuführen wäre, vielmehr gar nicht vorgesehen ist, kommt die Verwendung des erzielbaren Gewinnes solchen Zwecken zu Gute, die sich aus der Richtlinienkompetenz des Verwaltungsrates gegenüber der Geschäftsführung (§ 146) ergeben. Über die Richtlinienkompetenz hinaus verfügt der Verwaltungsrat noch über ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung der Landesgemeinschaft, wovon er Gebrauch machen kann, wenn dies im Interesse der Gemeinwirtschaft oder zur Erhaltung von Gesetz und Satzung erforderlich ist (§ 146). Für die Ausfüllung der Richtlinien- und Weisungskompetenz sind einerseits (inhaltlich) die Interessen maßgeblich, die im Verwaltungsrat repräsentiert sind; andererseits (dem Umfang nach) die Mittel, über welche die Landesgemeinschaft verfügt. Hier handelt es sich zum einen um die Abgabe, die die Landesgemeinschaft bei den Sozialgemeinschaften erhebt, zum anderen um jene vierzig Prozent aus dem Gewinn der Sozialgemeinschaften, die dem Ausgleichsstock zufließen, der vom ordentlichen Haushalt der Landesgemeinschaft getrennt verwaltet wird. Dieser Dualismus von ordentlichen Einnahmen und Ausgaben, die den laufenden Betrieb der Landesgemeinschaft decken, und außerordentlichen Einnahmen, die ihr die Möglichkeit zu außerordentlichen

Ausgabenprogrammen eröffnen, ist für das Funktionieren der Landesgemeinschaft im Interesse der Erfüllung jenes Auftragsbündels, das sich aus dem Interaktionsprozess der Interessantengruppenvertreter im Verwaltungsrat ergibt, von nicht geringer Bedeutung. Tatsächlich ist die Geschäftsführung der Landesgemeinschaft von der Ausstattung her in der Lage, die Sozialgemeinschaften optimal zu überwachen und zu motivieren.

Dem Entstehen bürokratischer Strukturen ist bereits durch die konzernmäßige Verfassung der Landesgemeinschaft insofern entgegengewirkt, als sie zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben auf Gewinnerzielung bei den Sozialgemeinschaften angewiesen ist. Sie steht mit diesem Interesse nicht allein. Die Manager der Sozialgemeinschaften sind ebenfalls an Gewinnerzielung interessiert, denn daraus ergeben sich die Möglichkeiten, Leistungszulagen zu erhalten. Die Vertreter der Kommunen und Landkreise, die sowohl in den Sozialgemeinschaften als auch in der Landesgemeinschaft Verwaltungsratsmandate innehaben, sind ebenfalls an Gewinnerzielung bei den Sozialgemeinschaften (und damit auch bei der Landesgemeinschaft) interessiert, bei der Sozialgemeinschaft, weil der dort anfallende zwanzigprozentige Gewinnanteil hinsichtlich der Verwendung bei den Kommunen beinahe keinen Beschränkungen unterliegt; bei der Landesgemeinschaft, weil Gewinnerzielung bei den Sozialgemeinschaften die Voraussetzung für effektive Politik der Landesgemeinschaft im Interesse der repräsentierten Kommunen und Landkreise ist.

Auch die Vertreter der Gewerkschaften haben ein aktives Interesse an der Gewinnerzielung bei den Sozialgemeinschaften und Gewinnabführung an die Landesgemeinschaft. Wie stark dieses Interesse ist, ergibt sich aus der folgenden Erwägung. Angenommen sei eine typische Industriegewerkschaft mit einer Zielfunktion, bestehend aus zwei Argumenten, der gemittelten Lohnhöhe der Mitglieder einerseits, der Anzahl der Mitglieder andererseits. Der daraus entstehende "trade-off" führt in der Regel dazu, daß im Tarifgebiet die Marginalunternehmen den Tarifabschluß nach oben begrenzen, sodaß der gewerkschaftlich ausgehandelte Tarif unter dem tatsächlich gezahlten Spitzentarif liegt, woraus sich eine "wage drift" ergibt. Diese wiederum begrenzt die Bedeutung der Gewerkschaft bei der Bestimmung der tatsächlichen Lohnhöhe, insbesondere bei den erfolgreichen Industrien, und senkt damit die Attraktivität der Gewerkschaft (etwa zu Gunsten der innerbetrieblichen Vertretungsmöglichkeiten). Die Regelung aus § 68 des hessischen Gesetzentwurfes schafft hier Abhilfe, indem sie es den Gewerkschaften erlaubt, aus dem zu bildenden Ausgleichsstock solche Sozialgemeinschaften zu unterstützen, die aus eigenen Mitteln ohne Verschulden nicht in der Lage sind, die sozialen

Aufgabe zu erfüllen, die in einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erforderlich und üblich sind. Daraus folgt ein Niveaueffekt. Die marginalen Unternehmen können einen höheren Lohn zugestehen, da ihre Sozialkosten aus dem Ausgleichsstock bezuschußt werden können. Daraus wiederum folgt, daß bei Tarifabschlüssen mit Sozialgemeinschaften im Tarifgebiet auf Grund der internen Subventionsmöglichkeit ein höherer Tariflohn gefordert werden kann, als dies ohne jene Klausel möglich gewesen wäre, was zu einer relativen Verminderung der "wage drift" und einem entsprechend verstärkten Einfluß der Gewerkschaften in den Sozialgemeinschaften führen muß.

Aus diesen Erwägungen nun ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit, daß die Landesgemeinschaft in ihrer Politik gegenüber den Sozialgemeinschaften die Gewinnlage der Sozialgemeinschaften besonders im Auge haben wird. Denn die Ertragsfähigkeit der Sozialgemeinschaften ist die Grundlage für eine aktive Politik der Landesgemeinschaft im Interesse ihres Verwaltungsrates. Nur diejenige Geschäftsführung der Landesgemeinschaft wird langfristig im Interesse des Verwaltungsrates der Landesgemeinschaft handeln und sein Vertrauen genießen können, die über einen ausreichend großen politischen Spielraum verfügt, der sich an der Höhe der Mittel im Ausgleichsstock (der Landesgemeinschaft) bemißt.

V. Zusammenfassung

Als Hauptergebnis dieser Überlegungen können wir festhalten, daß die immer wieder geforderte Überführung bestimmter Unternehmen in Formen der Gemeinwirtschaft möglich ist, ohne daß nachteilige volkswirtschaftliche Wirkungen auftreten müssen. Eine derartige Aussage kann stets nur im Hinblick auf konkrete Rechtsformen, in denen die sozialisierten Unternehmen zu führen sind, getroffen werden. Eine eigentumsrechtliche Analyse des hessischen Sozialisierungsgesetzentwurfes hat ergeben, daß die darin enthaltenen Rechtsformen funktionsfähig sind und die Möglichkeit bieten, mit Hilfe des gemeinwirtschaftlichen Sektors Wirtschaftspolitik, zum Beispiel Umweltpolitik zu betreiben, ohne die marktwirtschaftliche Ordnung in Frage zu stellen.

