

Jahrbuch für WIRTSCHAFTS GESCHICHTE

1999/1

Jahrbuch für WIRTSCHAFTS GESCHICHTE

Herausgeber: Lothar Baar (Berlin), Rainer Fremdling (Groningen),
Karin Hausen (Berlin), Hartmut Kaelble (Berlin),
Peter Kriedte (Göttingen), Dietmar Petzina (Bochum),
Toni Pierenkemper (Köln), Heinz Reif (Berlin),
Bertram Schefold (Frankfurt/Main),
Reinhard Spree (München)

Unter beratender Mitarbeit von:

Rolf Adamson (Stockholm), Wraclaw Długoborski
(Breslau), Barry Eichengreen (Berkeley), Patrick
Fridenson (Paris), Eiichi Hizen (Tokio), Robert Lee
(Liverpool), Yves Lequin (Lyon), Alan Milward
(London), Milan Myška (Ostrau), Sidney Pollard † (Sheffield),
Gianni Toniolo (Venedig)

Verantwortlich für Teil 1/1999:

Gerold Ambrosius

Geschäftsführender Herausgeber:

Toni Pierenkemper

Redaktion: Wilfried Forstmann, Marie-Luise Georg, Stefanie van de
Kerkhof

Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität zu Köln,
Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Tel.: 02 21/4 70-22 20, Fax: 02 21/4 70-52 09

Internet: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/wigesch/jahr.html>

Jahrbuch für

1999/1

WIRTSCHAFTS GESCHICHTE

**Privates Eigentum –
Öffentliches Eigentum**



Akademie Verlag

ISBN 3-05-003411-4

ISSN 0075-2800

© Akademie Verlag GmbH, Berlin 1999

Der Akademie Verlag ist ein Unternehmen der R. Oldenbourg-Gruppe.

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Photokopie, Mikroverfilmung oder irgendein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

Druck: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza

Printed in the Federal Republic of Germany

Inhalt

I. Abhandlungen und Studien

Uwe Müller

Der preußische Kreischausseebau im 19. Jahrhundert zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Regulierung..... 11

Gerold Ambrosius

Neue Institutionenökonomik und Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein wirtschaftshistorisches Fallbeispiel zur Illustration einiger theoretischer Argumente..... 35

Heidrum Edelmann

Privatisierung als Sozialpolitik. „Volksaktien“ und Volkswagenwerk..... 55

Helmut Cox

Regulierung, Privatisierung und Globalisierung von Post und Telekommunikation. Rückblick und Ausblick über zehn Jahre Post- und Telekommunikationsreform in Deutschland..... 73

II. Diskussion

Stefanie van de Kerkhof

Der "Military-Industrial Complex" in den Vereinigten Staaten von Amerika..... 103

Ralf Banken

Der Edelmetallsektor und die Verwertung konfiszierten jüdischen Vermögens im „Dritten Reich“. Ein Werkstattbericht über das Untersuchungsprojekt „Degussa AG“ aus dem Forschungsinstitut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität zu Köln..... 135

Bernd Holtwick

„Handwerk“, „artisanat“, „small business“. Zur Formierung des selbständigen Kleinbürgertums im internationalen Vergleich..... 163

III. Forschungs- und Literaturberichte

Niko Waesche

Die Chancen der Neuen. Das Internet und die Formierung eines
Dienstleistungssektors in Deutschland 1995-1998.....

Nachruf

Autorenverzeichnis

III. Forschungs- und Literaturberichte

Niko Waesche

Die Chancen der Neuen. Das Internet und die Formierung eines
Dienstleistungssektors in Deutschland 1995-1998.....185

Nachruf

Autorenverzeichnis

Abhandlungen und Studien

Privates Eigentum – öffentliches Eigentum

Von Gerold Ambrosius (Siegen)

Seit der neoliberalen Renaissance der 1980er Jahre ist das Thema der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und der Deregulierung öffentlich beeinflusster Märkte von besonderer Aktualität. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Das bisherige Modell der deutschen und auch der europäischen Marktwirtschaft, in dem die öffentliche Wirtschaft und die öffentliche Regulierung eine erhebliche Rolle spielen, steht angesichts der Globalisierung auf dem Prüfstand. Die bereits vorgenommenen und noch zu erwartenden Eingriffe in das traditionelle Institutionengefüge dieser gemischten Wirtschaftsordnung sind - und dies wird häufig übersehen - nur dann zu verstehen, wenn man die historischen Entwicklungen berücksichtigt, die zu dieser Ordnung geführt haben. Der vorliegende Band untersucht anhand konkreter Beispiele - Straßenbau und Verkehrswesen im 19. Jahrhundert, Kommunalisierung der Infrastruktur um die Jahrhundertwende, Privatisierung des VW-Konzerns in den 1960er Jahren, Deregulierung und Europäisierung der Telekommunikation am Ende des 20. Jahrhunderts - die allgemeinen historischen Rahmenbedingungen wie die spezifischen Interessenlagen, die das Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion, von Regulierung und Deregulierung beeinflusst haben. Dabei wird deutlich, wie vielschichtig die jeweiligen Bedingungen waren, wie sehr zwar im Allgemeinen der jeweilige liberale oder interventionistische „Zeitgeist“ die Entscheidungen der politischen und wirtschaftlichen Akteure geprägt hat, wie gering aber zugleich im Konkreten die Bedeutung liberaler oder interventionistischer Dogmen bei der Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft war. Es handelte sich durchweg um ein komplexes Bündel von ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren, das die Entscheidung für mehr Staat oder mehr Markt bestimmte. Zugleich wird deutlich, daß es keinen Königsweg im Verhältnis von privater und öffentlicher Produktion, von regulierten und freien Märkten gibt. Die Frage, ob aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive privates oder öffentliches Eigentum die effizientere Lösung ist, muß aus der jeweiligen historischen Situation beurteilt werden. Eine (wirtschafts)dogmatische Antwort verkennt die Tatsache, daß auch Wirtschaftssysteme von gesellschaftlichen Traditionen geprägt werden, daß es 'die' betriebs- und volkswirtschaftliche Effizienz und Produktivität nicht gibt.

Der preußische Kreischausseebau zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Regulierung (1830-1880)

Von Uwe Müller (Berlin)

Summary

In the 1830^s, after the founding of German Zollverein, Prussian road-building policy lost its political importance. Therefore, the government promoted road-making by local governmental districts (Kreise, Landgemeinden) and incorporated companies. The new operators of minor roads received subsidies and the right to levy tolls. In 1841 the district assemblies were first allowed to pass taxes for investments in their infrastructure. Nevertheless, many of the early projects of road-building by districts run aground because of their inexperience and the Prussian bureaucracy's distrust towards them. After the 1850^s, the district-maintained roads became the most important part of the Prussian road network, esp. in the provinces Prussia, Pomerania and Brandenburg. The article discusses both the development of road-building as the first important self-governmental task of Prussian districts and the extent to which this self-government was limited by Prussian legal regulation, licensing and technical supervision.

Während die Eisenbahnpolitik im Spannungsfeld von öffentlicher und privater Trägerschaft sowie in bezug auf die staatliche Regulierung von der wirtschaftshistorischen Forschung vielfach behandelt und auch kontrovers diskutiert wurde, sind analoge Prozesse der Straßenbaupolitik bislang wenig beachtet worden.¹ Dies ist aufgrund der im Vergleich zur Eisenbahn geringeren Bedeutung des Straßenverkehrs für Industrialisierungs- und großräumige Integrationsprozesse im 19. Jahrhundert bis zu einem gewissen Grad verständlich. Allerdings stand auch die Straßenbaupolitik vor ähnlichen Anforderungen wie, jeweils einige Jahrzehnte später, die Eisenbahnpolitik. So ermöglichte nicht nur die Innovation "Chaussee" eine wesentliche Erhöhung der Verkehrswertigkeit im Landstraßenverkehr, der folglich in den zwanziger und dreißiger Jahren einen Teil der zuvor die Binnenwasserstraßen benutzenden Güterströme aufnahm. Die Diffusion der Chausseen erforderte auch eine Vervielfachung der Investitionen, da sie über die traditionelle Inanspruchnahme von Wegebauleistungen der ortsansässigen Bevölkerung nicht realisierbar war. So wurden in Preußen zwischen 1815 und 1845 etwa 35 Mill. Thaler für den Staatschaussee-neubau ausgegeben. In den vierziger Jahren stieg der Anteil der Summe aus "ordinären und extraordinären" Straßenbau- und -unterhaltungsausgaben am Gesamtetat auf beinahe 10%.² Seit den fünfziger Jahren schränkte der Staat seine Eigentätigkeit im Straßenbaubereich ein. Kreise, Gemeinden, Privatunternehmer und Aktiengesellschaften übernahmen den Ausbau des Nebenstraßennetzes. Die Tätigkeit der Kreise auf diesem Gebiet, die zur wichtigsten Aufgabe dieser sich zu Gebietskörperschaften entwickelnden Institutionen wurde, sowie die Haltung des Staates zu diesem Prozeß, stehen im Mittelpunkt der folgenden Darlegungen.

1 Zur Eisenbahnpolitik vgl. u.a. D. Ziegler, Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung: die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich. Stuttgart 1996.

2 Über den Chausseebau in Preußen, in: Handelsarchiv, 1847, 1. Hälfte, S. 176-179; U. Müller, Infrastrukturpolitik in der Industrialisierung. Der Chausseebau in der preußischen Provinz Sachsen und dem Herzogtum Braunschweig vom Ende des 18. Jahrhunderts bis in die siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts, Berlin 1999, S. 371-397.

I. Die preußische Straßenbaupolitik unter Dezentralisierungsdruck

Die Staatschassen verbanden entsprechend einer 1817 erstellten Konzeption Berlin mit den verschiedenen wirtschaftlichen und administrativen Zentren der Provinzen. Die Realisierung der Projekte erforderte den Ausbau einer entsprechenden Verwaltung und, vor allem seit dem Staatsschuldengesetz von 1820, die ständige Suche nach entsprechenden Finanzierungsquellen. Nach einem Vertrag mit der Königlich Preußischen Seehandlung von 1824 übernahm diese den Bau von Chausseen mit einer Länge von insgesamt 125 Meilen. Die Ausgaben des eigentlichen Chausseebauetats sowie die "extraordinären" Aufwendungen konzentrierte man hingegen seit Mitte der zwanziger Jahre auf Straßenbauprojekte, die sich als Druckmittel gegenüber potentiellen Mitgliedern einer preußisch dominierten Zollunion einsetzen ließen. Eine Folge dieser Politik war die starke Konzentration des Staatschasseebaus auf den westlichen Landesteil sowie die Provinz Sachsen.³

Als im Jahre 1834 Seehandlungspräsident Christian Daniel Rother auch die politische Leitung des Straßenbaus übernahm, hatte dieser mit der erfolgreichen Gründung des Deutschen Zollvereins an gesamtpolitischer Bedeutung verloren. Schon aus diesem Grunde strebte Rother eine Verringerung der Staatsausgaben für das Straßenwesen an. Da mit dem wachsenden Staatschasseebestand zwangsläufig auch die Unterhaltungsaufwendungen gestiegen waren, konnte dies nur durch eine Kostensenkung beim Staatschasseeneubau oder durch dessen generelle Einschränkung erfolgen.

Auf eine Kostensenkung im Staatschasseebau zielte das Reskript vom 8. November 1834 ab. Die darin enthaltenen "allgemeinen Bedingungen für Gemeinden und Grundbesitzer beim Chausseebau" sahen eine vorzugsweise Berücksichtigung derjenigen Anträge wegen Anlage einer Chaussee vor, in denen auf eine Entschädigung für die zum Chausseebau verwendeten oder benutzten Grundstücke verzichtet wurde.⁴ Außerdem mußten die anliegenden Gemeinden die Straßenbaumaterialien zur Verfügung stellen sowie für die entsprechenden Transporte bestenfalls gering vergütete Fuhrdienste leisten. In der Folgezeit gelang es, die Kosten im Staatschasseebau zu senken.⁵ Dies war technischen und betriebsorganisatorischen Verbesserungen sowie dem Umstand zu verdanken, daß „sich in vielen Fällen die nächstbetheiligten Eingesessenen bereit erklärt(en), zu dem Bau der Staatsstraßen Geldbeiträge, Spanndienste und andere Hülfen zu leisten und auf die Entschädigung für den zum Bau erforderlichen Grund und Boden zu verzichten, um dadurch die Verwaltung um so eher in Stand zu setzen, bestimmte Chausseebauten zu unternehmen.“⁶

Weniger erfolgreich waren die Bestrebungen, die Straßenbauausgaben durch eine Konzentration des Staatschasseebaus auf die wichtigsten Fernhandelsrouten zu senken. Eine Kabinettsorder vom 17. September 1836 sah zwar vor, den Staatschasseebau auf das unbedingt Notwendige einzuschränken. Trotzdem nahm der Bestand an Staatschassen zwischen 1831 und 1846 im jährlichen Durchschnitt um 283 km zu, womit das Wachstumstempo der vorhergehenden 15 Jahre noch übertroffen wurde. (Abbildung I)

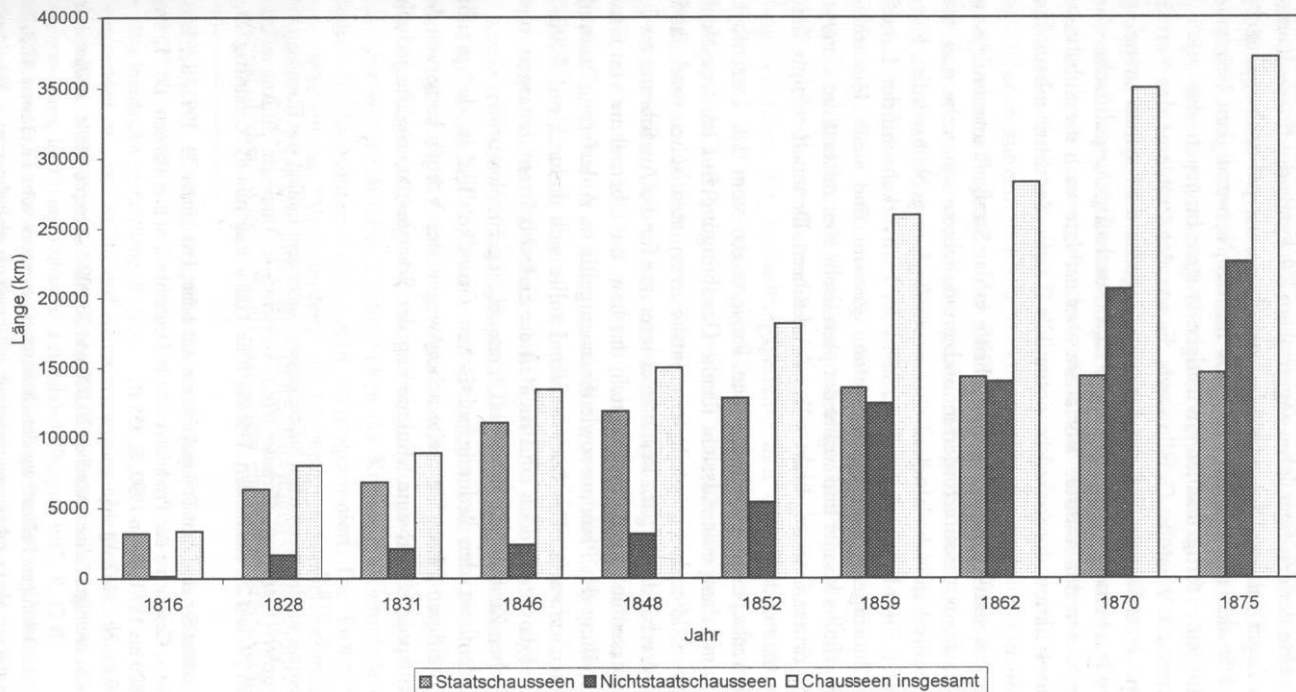
3 W. Radtke, Die Preußische Seehandlung zwischen Staat und Wirtschaft in der Frühphase der Industrialisierung, Berlin 1981, S. 115 ff.; F. W. Schubert, Handbuch der allgemeinen Staatskunde von Europa, 2. Abth.. Deutsche Staaten, 2. Theil. Der Preussische Staat, Königsberg 1846, S. 304 ff.; P. Thimme, Straßenbau und Straßenbaupolitik in Deutschland zur Zeit der Gründung des Zollvereins 1825-1835, Stuttgart 1931.

4 G. Seydel/E. Felsch, Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen, 4. Aufl., Bd. 2, Berlin 1933, S. 609 ff.

5 Vgl. dazu im einzelnen: Müller, Infrastrukturpolitik, S. 359 ff.

6 Über den Chausseebau, S. 94.

Abbildung 1: Länge der Chausseen in Preußen



Zu dem bereits in der Mitte der dreißiger Jahre angestrebten Rückgang des Staatschauseebaus kam es erst in den fünfziger Jahren. Dieser time-lag zwischen einer politischen Entscheidung und ihrer Umsetzung läßt sich nur in geringem Maße mit der Notwendigkeit begründen, die einmal begonnenen Projekte fertigzustellen. Wichtiger wogen hingegen das auch in der Straßennetzdichte auftretende West-Ost-Gefälle sowie die sozialen Probleme des Vormärz, die in den vierziger Jahren dazu führten, daß der Staat im Gegensatz zu seinen ursprünglichen Intentionen in "Notstandsgebieten" aus entwicklungs- bzw. beschäftigungspolitischen Gründen wieder selbst Chausseebauten durchführte.⁷ Vor allem aber erfolgte auch die Substitution der staatlichen Unternehmerfunktion durch andere potentielle Träger des Straßenbaus bis 1850 nicht im erhofften Ausmaß.

Das gewachsene Verkehrsaufkommen⁸, die Fortschritte in der Straßenbautechnik⁹ sowie die Entwicklung in den Nachbarstaaten erforderten und ermöglichten schon in den dreißiger Jahren, daß auch die preußischen Nebenstraßen "chauseemäßig" ausgebaut wurden. Durch den wenig später einsetzenden Eisenbahnverkehr ging zudem der Fernverkehr auf den Landstraßen zurück, während der Zubringerverkehr an Bedeutung gewann und neue Hierarchien im Verkehrsnetz schuf. Zweifellos konnte und wollte der preußische Zentralstaat die Chausseierung der Straßen zweiter und dritter Ordnung nicht selbst durchführen. Dennoch erfolgte die Suche nach Alternativen zunächst nur zögernd.

Nach einem Zirkularreskript an die Königlichen Regierungen vom 10. Dezember 1836 konnte "für die Folge ... nur dann eine Aussicht für die Genehmigung zu Chaussee-Neubauten eröffnet werden, wenn ... die dabei beteiligten Gutsbesitzer, städtischen und ländlichen Communen, auch Kreis-Verbände ein ganz besonderes Interesse für die Ausführung an den Tag legen."¹⁰ Von den "Interessenten" wurde der Verzicht auf bzw. die Übernahme von Grundentschädigungen, die Herstellung des Planums sowie die unentgeltliche Anlieferung "sämtlicher Chaussee-Bau-Materialien" erwartet. Der Staatsaufwand sollte sich dadurch auf 3000 Thaler pro Meile reduzieren und damit nur noch ein Bruchteil der Gesamtkosten¹¹ betragen, ohne daß an der prinzipiell staatlichen Zuständigkeit für den Chausseebau gerüttelt wurde.

Diese Regelung verdeutlicht den ordnungspolitischen Grundkonflikt in der preußischen Straßenbaupolitik der dreißiger Jahre. Sie zielte schon wegen der Verquickung von Verfassungsfrage und Haushaltspolitik¹² auf eine Minimierung der Staatslasten, zögerte jedoch, eine

7 Müller, Infrastrukturpolitik, S. 218 ff.

8 Ders., Die Verkehrsintensität auf den preußischen Staatschauseen unter dem Einfluß von Eisenbahn und Industrialisierung, in: W. Fischer/U. Müller/F. Zschaler (Hg.), Wirtschaft im Umbruch. Strukturveränderungen und Wirtschaftspolitik im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Lothar Baar zum 65. Geburtstag, St. Katharinen 1997, S. 26 ff.

9 M. G. Lay, Die Geschichte der Straße. Vom Trampelpfad zur Autobahn, Frankfurt a.M. 1995, S. 91 ff. u. 219 ff.; R. Berthold u.a. (Hg.), Geschichte der Produktivkräfte in Deutschland in drei Bänden, Bd. 1. Produktivkräfte in Deutschland 1800 bis 1870, Berlin 1990, S. 355 ff.

10 GStA PK, I. HA, Rep. 93B, Nr. 3467, Bl. 65.

11 Die Baukosten lagen in den dreißiger Jahren zwischen 20.000 und 30.000 Talern pro Meile. Müller, Infrastrukturpolitik, S. 359 ff.

12 Die Verordnung wegen der künftigen Behandlung des Staatsschuldenwesens vom 17. Januar 1820 hatte die Haushaltskonsolidierung mit der Verfassungsfrage verknüpft, indem sie die Aufnahme neuer Schulden von der Zustimmung der „künftigen reichsständischen Versammlung“ abhängig machte. Da weder König Friedrich Wilhelm III. noch sein Nachfolger Friedrich Wilhelm IV. ihre politische Macht durch ein Parlament beschneiden lassen wollten, waren ihre finanzpolitischen Spielräume begrenzt. Vgl. R. Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stutt-

auch institutionell abgesicherte Übertragung dieser Staatsaufgabe an kleinere Gebietskörperschaften oder gar eine Privatisierung durchzuführen. Spätmerkantilisten wie Rother vertraten eben die Ansicht, daß man den politisch wichtigen Straßenbau nicht der schwachen und unzuverlässigen privaten Bauwirtschaft überlassen könne, und im Prinzip „allein der Staat in der Lage war, infrastrukturelle Maßnahmen effektiv durchzuführen“.¹³ Eine Entstaatlichung des Chausseewesens war jedoch schon aus finanziellen Gründen nicht zu vermeiden, zumal die vorhandene preußische Administration gar nicht in der Lage gewesen wäre, einen raschen und den lokalen Interessen entsprechenden Ausbau der Nebenstraßen zu organisieren. Allerdings führte neben den innerhalb der Bürokratie vorhandenen kameralistischen und obrigkeitsstaatlichen Überzeugungen auch die Wirkungsmacht des traditionellen Wegerechts, das nicht nur den allgemeinen Zugang zu den "öffentlichen" Straßen festlegte, sondern das gesamte Kommunikationsnetz als wesentliche gemeinnützige Einrichtung ansah, zu der einhelligen Auffassung, daß diese "Privatisierung" durch umfangreiche staatliche Regulierungsmaßnahmen begleitet werden mußte.

Das galt sowohl für den Chausseebau durch Einzelunternehmer und Aktiengesellschaften als auch für die von Kreisen und Gemeinden getragenen Projekte. Letztere handelten nämlich weder als Element der staatlichen Administration noch im Staatsauftrag.¹⁴ "In der Praxis der Verwaltungsbehörden, der Verwaltungsgerichte und der Zivilgerichte hat nie ein Zweifel (bestanden/U.M.), daß nach dem geltenden Recht die Übernahme der Chausseebau- und -unterhaltungspflicht auf Freiwilligkeit beruht."¹⁵ Die Kreise agierten als Kommunalverbände, die den Chausseebau als wichtigsten Teil ihrer sich gerade herausbildenden Selbstverwaltungsaufgaben übernahmen. Der Kreischausseebau wurde durch die Kreisversammlungen initiiert und geleitet, wobei der Landrat nicht als Staatsbeauftragter, sondern im Auftrag der Kreisstände handelte.¹⁶ Daher ist es auch verständlich, wenn die Zeitgenossen sowohl Aktien- und Privatchausseen als auch Kreis- und Gemeindechausseen summarisch als "Nichtstaatschausseen" bezeichneten. Schließlich unterlagen alle genannten Träger im wesentlichen den gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Regulierungspraktiken.

Die Straßenbautätigkeit der Kreise und Gemeinden sollte demnach auch nicht als Ergebnis einer Reform innerhalb der staatlichen Administration angesehen werden, sondern stellte Jahrzehnte vor der Herausbildung der städtischen Leistungsverwaltung in den Kommunen eine frühe Form der wirtschaftlichen Eigentätigkeit der Kreise und Gemeinden dar.¹⁷ Konflikte mit omnipotenten Staatsbeamten waren somit vorprogrammiert. Die Frontlinie verlief allerdings nicht etwa zwischen den "Vorkämpfern" der bürgerlichen Selbstverwaltung und der konservativen Bürokratie. Schließlich dominierten in den Kreistagen die Rittergutsbesitzer, und die Motive der "Kreispolitiker" waren oftmals von einem eher rückwärtsgewandtem Partikularismus

gart 1967, S. 325 ff.; E. Klein, Geschichte der öffentlichen Finanzen in Deutschland (1500-1870), Wiesbaden 1974, S. 119 ff.

13 Radtke, Die Preußische Seehandlung, S. 300.

14 Zum Unterschied zwischen Selbst- und Auftragsverwaltungsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben einer Gebietskörperschaft W.R. Krabbe, Kommunalpolitik und Industrialisierung: die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Stuttgart 1985, S. 12 ff.

15 G. Seydel, Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen, 4. Aufl., Bd. 1, Berlin 1932, S. 376.

16 M. Schmitz, Der Landrat, Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung: der Wandel der funktionalen Stellung des Landrats vom Mittelalter bis ins 20. Jahrhundert, Baden-Baden 1991, S. 43 ff., hier S. 53.

17 G. Ambrosius, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 38 ff.

beherrscht. In der historischen Forschung werden daher die Kreisversammlungen in erster Linie als Zentren der altständischen Reaktion gesehen.¹⁸

Aus der Sicht der Finanzwissenschaft ist es jedoch im Falle solcher in abgeschlossenen geographischen Teilräumen angebotenen öffentlichen Güter bei gleichen Erzeugungsgrenz- und -durchschnittskosten immer effizienter, wenn lokale Regierungen den an die jeweilige Nachfrage angepaßten Output bereitstellen.¹⁹ Eine "hinreichende Dezentralisierung" der Trägerstruktur wirkte zudem modernisierend, da sie letztlich eine Vielzahl von Eigentümern hervorbrachte, die miteinander im zumindest regionalen Wettbewerb standen.²⁰

Zwar war dieses Eigentum durch die Option des Staates eingeschränkt, die Kreischausseen nach Ablauf einer bestimmten Frist, die in der Regel auf 30 Jahre festgelegt wurde, gegen eine Entschädigung in eigene Trägerschaft zu übernehmen.²¹ Der Staat machte aber davon später kaum Gebrauch, so daß Bau und Unterhaltung der Kreisstraßen zunehmend als klar fixierte Aufgabe der unteren Gebietskörperschaft angesehen wurden. Eine solche neue "Formulierung von Eigentumsrechten"²² stellte im Vergleich zu den nur vage und regional unterschiedlich bestimmten Beziehungen zwischen Wegeregalinhabern sowie wegebaupflichtigen Adjazenten und Nachbarn einen wesentlichen Modernisierungsschritt dar.

In den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts begann unter dem Druck der genannten Probleme die Modernisierung und Liberalisierung der preußischen Straßenbaupolitik. Im folgenden sollen das Wachstum des Nichtstaatschausseebestandes in den preußischen Provinzen im Zusammenhang mit den allgemeinen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die Intensität der staatlichen Regulierungsmaßnahmen sowie das Ausmaß an Gestaltungsspielraum aus der Sicht der Kreise dargestellt werden. Resümierend wird zu fragen sein, welche Bedeutung die beim Bau und Unterhaltung der Kreischausseen gesammelten Erfahrungen für die Entwicklung der Selbstverwaltung sowie die unternehmerische Tätigkeit von modernen Gebietskörperschaften besaßen.

18 H. Beck, *The Origins of the authoritarian welfare State in Prussia. Conservatives, Bureaucracy, and the Social Question, 1815-70*, Michigan 1995, S. 22 und 133 ff.

19 Zum sogenannten Dezentralisierungstheorem: W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972, S. 35 ff. - Zur Begründung von Staatseingriffen aus dem Verhältnis von Durchschnitts- und Grenzkosten im Falle des Vorliegens eines natürlichen Monopols: D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., München 1988, S. 48 ff.

20 Die Dezentralisierung des Eigentums ist für das Funktionieren einer Marktwirtschaft oft wichtiger als das Verhältnis von Privat- und Staatseigentum. Vgl. W. Fischer, *Eigentum und Wirtschaftsordnung in historischer Perspektive*, in: W. Dichmann/G. Fels (Hg.), *Gesellschaftliche und ökonomische Funktionen des Privateigentums*, Köln 1993, S. 43.

21 Nach 30, in einigen Fällen auch erst nach 50 Jahren stand dem Staat „die Befugnis zu, diese Chausseen gegen Erstattung der ... Baukosten unter Abrechnung der gezahlten Prämien zur Unterhaltung zu übernehmen, für welchen Fall dann die Chausseegelderhebung durch die Kreisstände aufhört. Dagegen kann der Staat keine Verpflichtung übernehmen, den Kreisständen vor oder nach Ablauf jener Frist die Unterhaltung abzunehmen.“ GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3147; Nr. 3467, Bl. 139 f.

22 D.C. North, *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen 1988, S. 18.

II. Allgemeine politische Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Nichtstaatschausseebaus

Bereits eine Kabinettsorder vom 21. Juli 1809 ermöglichte, daß „Chausseen, Kanäle, Brücken und andere gemeinnützige Anlagen zum öffentlichen Gebrauche gegen Verleihung angemessener Abgaben durch Privatpersonen bewerkstelliget werden.“²³ Die Resonanz blieb jedoch gering, und so forderte im Jahre 1816 der zuständige Finanzminister Hans Graf von Bülow noch einmal zum privaten Chausseebau auf. Auch als im Jahre 1822 erstmals staatliche Chausseebauprämien in Aussicht gestellt wurden, konnte noch kein Aufschwung des Aktienchausseebaus erreicht werden.²⁴ So machten um 1830 Aktienstraßen nur 3 % sowie Kommunal- und Kreischausseen lediglich 13 % des gesamten Kunststraßennetzes aus.²⁵ Nur in den westlichen Provinzen sowie in Schlesien und etwas später auch in Brandenburg wurden vor 1840 in einem nennenswerten Umfang Chausseen durch lokale Körperschaften oder auch Privatunternehmer gebaut.

Der westfälische Oberpräsident Freiherr Ludwig von Vincke, der dem Straßenbau im Rahmen der Wirtschaftsförderung einen hohen Stellenwert beimaß, führte den geringen Umfang des Nichtstaatschausseebaus sowohl auf den Kapitalmangel der Unternehmer als auch auf das Verhalten der Regierungen zurück, die private Projekte ungern genehmigten, nur geringe Chausseegeldtarife gewährten und oft unnachgiebig über die Linienführung der Straßen stritten.²⁶ Die Ursachen für die geringe Resonanz der Regierungsaufrufe zum Aktienchausseebau lagen also sowohl in den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem konkreten Handeln der Administration als auch bei den potentiellen Investoren. Die regionale Verteilung der Nichtstaatschausseebauten kann somit zum einen als Indiz für die höheren Rentabilitätsaussichten derartiger Projekte und die bessere Kapitalausstattung der Privatpersonen angesehen werden. Im Rheinland stellte außerdem die Gültigkeit des Code de commerce für die Gründung von Aktiengesellschaften generell eine günstige Voraussetzung dar und förderte somit den Privatstraßenbau.²⁷ In den preußischen Provinzen, in denen die Bestimmungen über „vermögensrechtliche Gesellschaften“ des Allgemeinen Landrechts gültig waren, herrschte hingegen eine

23 *L. von Rönne*, Die Wegepolizei und das Wegerecht des preußischen Staates. (= Die Verfassung und Verwaltung des Preußischen Staates, 6. Theil. Das Polizeiwesen, 4. Band. Das Bau- und Wegewesen des Preußischen Staates, 2. Abtheilung. Die Wegepolizei), Breslau 1852, S. 178.

24 *R. Gador*, Die Entwicklung des Straßenbaues in Preußen 1815-1875 unter besonderer Berücksichtigung des Aktienstraßenbaues, Diss., Berlin 1966, S. 41 f.

25 Für das Jahr 1828 werden bei *C. W. Ferber*, Beiträge zur Kenntnis des gewerblichen und commerciellen Zustandes der preußischen Monarchie, Berlin 1829, S. 245, 1062 Meilen Chausseen, davon 840 Meilen Staatschausseen und 222 Meilen „Kreis-, Departemental- und auf Actien gebaute Straßen ...“ ausgewiesen. Für 1829 werden von *Horstmann*, Über die Fortschritte des Chausseebaues im preußischen Staat während der Jahre 1816 bis 1829 einschließlich, in: Verhandlungen des Vereins zur Beförderung des Gewerbefleißes in Preußen, 9. Jg., Berlin 1830, Tabelle II, 1148 Meilen Chausseen, davon 849 Meilen Staatschausseen, 151 Meilen Kommunalstraßen, 88 Meilen Departementalstraßen am Rhein, 34 Meilen Aktienchausseen und 26 Meilen Stadt- und Kommunalpflaster auf den Staatstraßen angegeben. Für 1831 nennt *Schubert*, Handbuch der allgemeinen Staatskunde, S. 309, 1281 Meilen Kunststraßen, wovon 1004 Meilen Staatschausseen, 156 Kommunal- und Kreischausseen, 78 Meilen Departementstraßen in der Rheinprovinz und 43 Meilen Aktienchausseen waren.

26 *F. Sälter*, Entwicklung und Bedeutung des Chaussee- und Wegebau in der Provinz Westfalen unter ihrem ersten Oberpräsidenten Ludwig Freiherrn von Vincke, 1815 - 1844, Marburg 1917, S. 82 ff.

27 *P. C. Martin*, Die Entstehung des preußischen Aktiengesetzes von 1843, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 56, 1969, S. 499 ff.

„höchst unerfreuliche, wirre und widerspruchsvolle Rechtslage.“²⁸ Hinzu kam, daß durch die aktive Straßenbaupolitik der Napoleonischen Zeit im linksrheinischen Landesteil auch die Straßen zweiter Ordnung vom Staat chaussiert und unterhalten wurden. In der Folgezeit wies daher die Rheinprovinz neben Staats-, Kreis-, Kommunal- und Privatchausseen noch eine bedeutende Zahl von Departements- bzw. Bezirksstraßen auf.²⁹ In Westfalen trat wiederum der Provinzialverband als Träger von Chausseebau und -unterhaltung auf, so daß die Diversifizierung der Trägerstruktur neben dem bereits 1815 existierenden Entwicklungsvorsprung und der größeren Wirtschaftskraft als Ursache für das West-Ost-Gefälle anzusehen ist. Der Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, Carl Friedrich Wilhelm Dieterici, stellte noch 1851 fest, daß "namentlich in der Rheinprovinz ... die Einwohner selbst aus eigenen Mitteln sehr viel aufgewandt haben, das Netz der Chausseen zu erweitern und zu vervollständigen.“ In den östlichen Provinzen geschah dies bis dahin „nur in viel geringerem Maße“.³⁰

Tabelle 1: Länge der Bezirks-, Kreis-, Kommunal-, Aktien- und Privatchausseen in den preußischen Provinzen (Angaben in km)

Provinz/Jahr	1846	1848	1852	1859	1862	1870	1875
Rheinprovinz	1.371	1.522	1.836	3.344	3.588	4.546	4.738
Westfalen	263	459	806	1.588	1.935	2.353	2.574
Sachsen	133	160	294	1.188	1.503	1.970	2.124
Brandenburg	135	145	691	1.397	1.609	2.172	2.440
Schlesien	298	587	955	1.801	1.539	2.685	2.962
Pommern	0	0	227	874	1.082	1.509	1.591
Posen	64	102	291	1.337	1.408	2.202	2.436
Preußen	99	163	266	885	1.307	3.198	3.720
Kgr. Preußen (in den Grenzen von 1865)	2.363	3.138	5.365	12.415	13.971	20.635	22.585

Quellen: Über den Chausseebau in Preußen, in: Handelsarchiv, 1847, I. Hälfte, S. 109 f.; C.F.W. Dieterici, Statistische Übersicht der wichtigsten Gegenstände des Verkehrs und Verbrauchs im Preußischen Staate und im deutschen Zollverbände, 4. Fortsetzung für 1846 bis 1848, Berlin 1851, S. 594; Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849, Bd. 4, Berlin 1853, S. 254; C.F.W. Dieterici, Handbuch der Statistik des preußischen Staats, Berlin 1861, S. 644 f.; von Nowak, Die Eisen-, Stein- und Wasserstraßen des preußischen Staates im Jahre 1862, in: Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, 3. Jg., Berlin 1863, S. 214; Die Steinstraßen im preußischen Staate, in: Ebenda, 11. Jg., Berlin 1871, S. 373 f.; E. Petersilie, Die Entwicklung der preußischen Chausseen unter der Herrschaft der Selbstverwaltung, in: Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Landesamts, 46. Jg., Berlin 1906, S. 114.

Trotzdem wurden bereits zu Beginn der vierziger Jahren die institutionellen und materiellen Voraussetzungen für den späteren Aufschwung des Nichtstaatschauseebaus in nahezu allen Teilen der Monarchie gelegt. Statt Staatschauseebauten, die von den Anliegern in großem Maße zu unterstützen waren, strebte man nun den Bau von "Prämienchausseen" an, die

²⁸ K. Rauch, Die Aktienvereine in der geschichtlichen Entwicklung des Aktienrechts, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung 69, 1952, S. 271.

²⁹ R. Mörchen, Die Entwicklung des rheinischen Straßenbaus unter besonderer Berücksichtigung der letzten hundert Jahre, Diss., Köln 1936

³⁰ C.F.W. Dieterici, Statistische Übersicht der wichtigsten Gegenstände des Verkehrs und Verbrauchs im Preußischen Staate und im deutschen Zollverbände, 4. Fortsetzung für 1846 bis 1848, Berlin 1851, S. 595.

staatliche *Subventionen* erhielten. So finanzierte der Staat seit 1835 die "technischen Vorarbeiten bis zur Kostenveranschlagung."³¹ Viel wichtiger war jedoch, daß der Umfang der Prämien durch einen Erlaß des Finanzministers Albrecht Graf von Alvensleben im Jahre 1841 auf bis zu 10.000 Thaler pro Meile erhöht wurde, was immerhin bis zu einem Drittel der Baukosten deckte.³² Bei den der Beschäftigungsförderung dienenden Projekten der Jahre 1845 bis 1849 erreichten die staatlichen Subventionen tatsächlich diese Höchstmarke. Nach der Revolution pegelte sich der Förderungssatz auf etwa 6000 Thaler pro Meile ein.³³ Die Subventionen lagen damit absolut und auch relativ über den vor 1841 gezahlten Prämien, denn gleichzeitig sanken die Baukosten kontinuierlich.

Im Jahre 1853 wurde der Prämienspielraum noch einmal auf 3000 bis 10000 Thaler pro Meile fixiert. Gleichzeitig nannte das Ministerium erstmals Kriterien zur Festlegung der Prämienhöhe. Diese sollte nach der Wichtigkeit der Projekte für den Verkehr, dem Kostenbedarf, der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gegenden sowie einer eventuellen Entlastung des Staatshaushaltes durch die Chausseierung einer fiskalischen Straße bestimmt werden.³⁴ Allerdings war das Ministerium nicht bereit, auf der Grundlage dieser Kriterien konkrete Förderungssätze zu nennen. Die Prämienvergabe sollte weiterhin auf der Ebene der Einzelfallentscheidung verbleiben und wurde so zum wichtigsten staatlichen Regulierungsinstrument. So lehnte der liberale Handelsminister Graf Heinrich von Itzenplitz 1866 die besondere Förderung von Chausseebauten, die "durch Gelegenheit zu Arbeitsverdiensten ... der Abwendung von Notständen" dienen sollten, ab. Dabei bezog er sich ausdrücklich auf die Erfahrungen aus den vierziger Jahren, wonach derartige Beschäftigungsmaßnahmen nur zur "Verschwendung der Mittel" und zu "unvollendet liegen gebliebenen Bauten" geführt hätten.³⁵ Dennoch zeigt ein regionaler Vergleich der pro Streckenabschnitt gezahlten Prämien ein deutliches Ost-West-Gefälle (Tab. 2).

Der preußische Staat versuchte also nicht nur durch die Konzentration von eigenen Chausseebauprojekten auf die östlichen Provinzen, sondern auch durch die Bevorzugung bei der Subventionierung des Nebenstraßenbaus deren Rückstand in der Infrastrukturqualität zu verringern. Gerade in diesen einkommensschwachen Gebieten mußten die staatlichen Zuschüsse eine gewisse Höhe erreichen, um überhaupt Chausseebauprojekte zu initiieren. Die regionale Differenzierung beim Einsatz der Prämien berücksichtigte dabei auch kleinteiligere Unterschiede. Während Straßenbauprojekte in der Provinz Brandenburg im Durchschnitt mit über 6000 Thaler pro Meile gefördert wurden, sind in der unmittelbaren Berliner Umgebung ab 1850 in der Regel nur noch 1000 Thaler Prämie pro Meile gezahlt worden.³⁶ Offensichtlich genügte in den marktnahen Gemeinden des Berliner Umlandes wesentlich geringere Subventionen zur Freisetzung örtlicher Eigeninitiativen. Aber auch der differenzierte Einsatz der Staatshilfen verhinderte letztlich nicht, daß der Aktien- und Kreischausseebau das West-Ost-Gefälle nicht verringern konnte.

31 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3147.

32 Von Rönne, Die Wegepolizei, S. 180.

33 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3467, Bl. 121; Nr. 3469, Bl. 81 und 232.

34 Ebenda, Nr. 2773; Nr. 3469, Bl. 57.

35 Ebenda, Nr. 2773.

36 H. Liman, Preußischer Chausseebau. Meilensteine in Berlin, Berlin 1993 (= Berliner Hefte, Nr. 5), S. 34; E. Pätzelt, Die räumliche Entwicklung des Straßennetzes in Brandenburg seit dem Beginn des Chausseebaues. Eine historisch-geographische Betrachtung, Diss., Potsdam 1972, S. 112.

Tabelle 2: Regionale Verteilung der Subventionen für den Nichtstaatschauseebau

Provinz	Wachstum des Nichtstaatschauseebestandes 1852-1875	Summe der Neubauprämien 1853-1873	Prämie pro km Thaler	Prämie pro Meile Thaler
	km	Thaler		
Rheinprovinz	2.902	1.965.653	677	5.101
Westfalen	1.768	1.147.018	649	4.886
Sachsen	1.830	1.443.349	789	5.940
Brandenburg	1.749	1.562.004	893	6.728
Schlesien	2.007	2.083.530	1.038	7.819
Pommern	1.364	1.613.529	1.183	8.908
Posen	2.145	2.284.532	1.065	8.021
Preußen	3.454	4.388.353	1.270	9.569
Kgr. Preußen	17.220	16.487.968	957	7.212

Berechnet nach: Tab. 1; Jahrbuch für die amtliche Statistik des preußischen Staats, 4. Jg., Berlin 1876, S. 330 f.

Neben der politischen Förderung des Nichtstaatschauseebaus durch die Steigerung der Subventionen kam es im Jahre 1841, also kurz nach der Thronbesteigung Friedrich Wilhelm IV., auch zu einer Reform im institutionellen Bereich, die sich langfristig für den Aufschwung des nichtstaatlichen Chauseebaus als sehr wichtig erweisen sollte. In den einzelnen Provinzen wurden Verordnungen "über die Befugnisse der Kreisstände" erlassen.³⁷ Sie verwiesen nochmals auf die Möglichkeit des Kreischauseebaus und zeigten erstmals praktikable Finanzierungsformen auf. Die Kreise konnten nun zur Finanzierung gemeinnütziger Einrichtungen und zur Behebung eines Notstandes eigene Steuern erheben und Darlehen aufnehmen, wenn es sich um für den gesamten Kreis relevante Projekte handelte.³⁸ Sie nutzten in der Folgezeit das Gesetz zur Durchführung bzw. Unterstützung von Meliorationen, Gemeinheitsteilungen, Wasserbauten sowie zur Landarmenversorgung. Der größte Teil der Mittel wurde allerdings für den Straßenbau verwendet, den man von nun an zu den „klassischen Aufgaben eines Kreises rechnete“.³⁹

Damit erhielten die Kreise einen Aufgabenbereich, der noch bei der Formulierung der provinziellen Kreisordnungen in den zwanziger Jahren überhaupt keine Rolle gespielt hatte. Nach den mißglückten Versuchen des Freiherrn vom Stein, die Selbstverwaltung der Kreise in ähnlicher Weise wie bei der Städteordnung von 1808 zu entwickeln, und Hardenbergs, die Kreise als leistungsfähige Exekutivgewalten zu installieren, hatte in diesen Kreisordnungen das altständische Prinzip mit einer extremen Bevorzugung der Rittergutsbesitzer gesiegt.⁴⁰ Allerdings blieben die Rechte der Kreiskorporationen zunächst unbestimmt oder beschränkten sich auf die Abgabe von Gutachten, so daß die Bürokratie in den Regierungen sowie die Landräte weiterhin die eigentlichen lokalen Machträger darstellten. Schritt für Schritt wurden jedoch die Kompetenzen der Kreistage erweitert. Seit 1833 durften sie Obligationen ausgeben. Seit dem

37 Die Verordnungen ergingen am 25.3.1841 für die Provinzen Brandenburg, Pommern, Posen, Sachsen und Westfalen, am 7.1.1842 für Schlesien, am 22.7.1842 für Preußen und am 9.4.1846 für die Rheinprovinz.

38 H.J. Tapolski, Die Entwicklung des Landkreises, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 2, 1935/2, S. 66.

39 G. Chr. von Unruh, Der Kreis im 19. Jahrhundert zwischen Staat und Gesellschaft, in: H. Croon/W. Hofmann/G. Chr. von Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung. (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 33), Stuttgart 1971, S. 97.

40 Vgl. H. Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950, S. 84 ff.

Regulativ vom 20. Juni 1838 sollten jährliche Etats aufgestellt werden.⁴¹ Diese waren allerdings von den Regierungen ebenso zu genehmigen wie die 1841 ermöglichte Erhebung von Kreissteuern. Damit erhielt der Staat die Möglichkeit, die Lastenverteilung innerhalb der Kreise im Sinne der in den Kreistagen unterrepräsentierten Bevölkerungsmehrheit zu regulieren. Angesichts der engen finanzpolitischen Spielräume auf gesamtstaatlicher Ebene erlangte die Verwaltung aber auch "auf dem Umweg über die behördliche Genehmigung ständischer Ausschreibungen ... ein zusätzliches Besteuerungsrecht."⁴²

In den vierziger Jahren stimulierten die Steigerungen der Chausseebauprämien sowie die Erhöhung der Rechtssicherheit durch den Erlaß von Musterstatuten und das Aktiengesetz von 1843 in erster Linie den Bau von Privat- bzw. Aktienchaussees. Ihr Anteil am gesamten Chausseenetz verdoppelte sich innerhalb von zwei Jahrzehnten auf 7,8 % im Jahre 1852.⁴³ Das gewachsene Interesse von Privatunternehmern am Straßenbau resultierte allerdings nur in Ausnahmefällen aus unmittelbaren Gewinnerwartungen, da die Wegegeldentnahmen in beinahe allen Fällen nicht einmal die Unterhaltungsaufwendungen abdeckten. Entsprechende Investitionen erfolgten also nur, um der "eigenen wirtschaftlichen Lage aufzuhelfen, d.h. wenn ein rein privatwirtschaftliches, persönliches Verkehrsbedürfnis den Bau einer solchen Straße fordert."⁴⁴ Die Blüte des Aktienchausseebaus in den vierziger Jahren war daher vor allem eine Folge der intensiveren Marktbeziehungen und des ersten industriellen Aufschwungs. In einer solchen Zeit waren einzelne Unternehmer durchaus bereit, für die Verbesserung des Marktzuganges und die Verringerung der Transportkosten direkte Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen.

Im Gegensatz zum Aktienchausseebau kam der Kreischausseebau trotz der verbesserten Rahmenbedingungen nur sehr langsam voran. Viele Kreisversammlungen scheuten sich gerade in den vierziger Jahren unter dem Eindruck der sozialen Krise vor einer Steuererhöhung. Nach einer prinzipiellen Einigung über die Inangriffnahme von Kreischausseebauten wurden oft langwierige Verhandlungen über die zu chausseierenden Linien oder die Verteilung der Finanzierungslasten geführt. Auch die prinzipielle Opposition bürgerlicher und bäuerlicher Vertreter gegen das Recht von durch die Ritterschaft dominierten Institutionen, über Ausgaben zu beschließen, hat in einigen Fällen Projekte verhindert, da Beschlüsse mit Zweidrittel- oder sogar mit Dreiviertelmehrheit gefaßt werden mußten.⁴⁵ Hinzu kam die Unerfahrenheit der Kreistage in der parlamentarischen Tätigkeit, aber auch in vielen praktischen Fragen der Finanz- und Straßenbaupolitik. So waren Kreisobligationen, obwohl sie eine sichere Geldanlage darstellten, noch in den fünfziger Jahren aufgrund technischer Schwierigkeiten auf den preußischen Finanzmärkten kaum präsent.⁴⁶ Insgesamt waren also Kreischausseebauprojekte mit wesentlich höheren Transaktionskosten verbunden als die von wenigen Guts- oder Fabrikbesitzern getragenen Aktienstraßenbauten, zumal beide die gleichen staatlichen Genehmigungsverfahren durchlaufen mußten.

Dabei trafen die Antragsteller häufig auf Regierungsbeamte, die trotz aller offizieller Förderungsrhetorik einem Straßenbau durch nichtstaatliche Institutionen eher skeptisch gegenüberstanden und ihre Regulierungsbefugnisse für die Blockade konkreter Projekte nutzten.

41 G. Chr. von Unruh, *Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft*, Köln 1964, S. 107.

42 Koselleck, *Preußen*, S. 474.

43 Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849, Bd. 4, Berlin 1853, S. 253.

44 E. Petersilie, *Die Entwicklung der preußischen Chaussees unter der Herrschaft der Selbstverwaltung*, in: *Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Landesamts* 46. Jg., Berlin 1906, S. 128.

45 Koselleck, *Preußen*, S. 430 u. 466; *GStA PK Berlin*, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3467, Bl. 158; Nr. 3469, Bl. 230.

46 Ebenda, Nr. 2773.

Innerhalb der Ministerialbürokratie gab es ebenfalls Widerstand gegen den Kompetenzgewinn der Kreise, aber auch gegen den Verzicht auf den Staatschauseebau, der als, modern ausgedrückt, wichtiges strukturpolitisches Instrument angesehen wurde.⁴⁷ So sah ein Wegeordnungsentwurf aus dem Jahre 1845 vor, die eigenmächtige Mittelverwendung von Kreisversammlungen zum Zwecke des Wegebaus völlig abzuschaffen.⁴⁸ Ein Königsberger Historiker und Statistiker gab in seiner Staatsbeschreibung eine in der Bürokratie weit verbreitete Meinung wider, indem er schrieb: „... und es bildeten sich seit dieser Zeit häufiger Actien-Vereine, welche Kreis-Chausseen ausführten, oft auf keiner anderen Grundlage, als in der vom Staate verstatteten Erhebung des Wegegeldes eine ausreichende Verzinsung und auch allmähliche Tilgung der darauf verwandten Capitalien zu erlangen.“⁴⁹

Erst zu Beginn der fünfziger Jahre nahmen diese Vorbehalte ab. Die Kreise reichten wesentlich ausgereifere Projekte ein, zumal seit 1853 die Erarbeitung eines Musterstatuts für Kreischausseen das Antragsverfahren rationalisierte.⁵⁰ Gleichzeitig erfuhren die Kreise jetzt eine Bevorzugung gegenüber "reinen" Privatunternehmen. In den Jahren 1853 und 1854 wies Handelsminister August von der Heydt Oberpräsidenten und Regierungen in zahlreichen Schreiben darauf hin, daß der Aktienchauseebau nur noch subventioniert werden könne, wenn Kreise oder Gemeinden dabei die "gehörige Ausführung" sowie die dauerhafte und "tüchtige Unterhaltung" in Form eines rechtsverbindlichen Beschlusses garantieren würden.⁵¹ Die Danziger Regierung interpretierte das Ziel dieser Verordnung durchaus zutreffend, wenn sie meinte, daß Staatsprämien zukünftig ausschließlich dem Kreis- und Gemeindechauseebau gewährt werden sollten.⁵² Außerdem förderte der Staat die Übernahme von Privat- und unvollendeten Staatsstraßen durch Kreise und Gemeinden.⁵³

Die Bevorzugung des Kreis- und Kommunal- gegenüber dem Aktienchauseebau resultierte aus einer ganzen Reihe von Gründen. Das Handelsministerium stellte im Jahre 1854 fest, "daß nach vielfachen Wahrnehmungen aus der neuesten Zeit die Bildung von Aktien-Gesellschaften für Zwecke der vorliegenden Art theils wegen der Schwierigkeit der Constituierung solcher Gesellschaften, theils wegen der ungenügenden Sicherheit, welche dieselben für eine gehörige Erfüllung der Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen gewähren, sich weniger empfiehlt, als die Übernahme des Ausbaues und der Unterhaltung der Chausseen durch die Kreise selbst, oder durch die zunächst beteiligten Gemeinden."⁵⁴ Im Vordergrund stand also die nicht unberechtigte Befürchtung der Bürokratie, daß schon aufgrund konjunktureller Schwankungen das Risiko einer unzureichenden Unterhaltung bei Privatchausseen langfristig größer war. Hinzu kam, daß die Chauseegeleinnahmen in den meisten Fällen zur Deckung des Unterhaltungsaufwandes nicht ausreichten. Da sich die Gesellschaften in den Statuten bzw. in den Verträgen mit dem Staat verpflichtet hatten, "die Chaussee unausgesetzt in gutem Stande zu erhalten", hätten die Aktionäre "über den Betrag der Aktien hinaus sich mit ihrem übrigen Vermögen für

47 Vgl. als ein Beispiel unter vielen die Kritik des preußischen Oberpräsidenten Bötticher am Prämienchauseebau in einem Schreiben an Finanzminister von Flottwell vom 14.11.1844, in: Ebenda, Nr. 3147.

48 Ebenda, Rep. 80, Drucksachen, Nr. 393, Teil XIII, Bl. 9.

49 Schubert, Handbuch der allgemeinen Staatskunde, S. 305.

50 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773. Vgl. auch Gador, Entwicklung des Straßenbaues, S. 45.

51 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3469, Bl. 40 f.

52 Ebenda, Nr. 2773.

53 Ebenda.

54 Ebenda. Vgl. auch J. Salzwedel, Wege, Straßen, Wasserwege, in: K. G. A. Jeserich/H. Pohl/G. Chr. von Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2. Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart 1983, S. 216.

die fehlenden Geldmittel verpflichten" müssen.⁵⁵ Eine derartige Haftung widersprach jedoch dem Grundprinzip einer Aktiengesellschaft, die sich somit für den Chausseebau als ungeeignete Trägerinstitution erwies.⁵⁶ Schließlich sprachen auch die zahlreichen Pläne zum Bau von Kreischausseen dafür, daß der Aktienchausseebau seine Demonstrations- und die staatliche Subventionierung ihre Initialfunktion erfüllt hatten. Die Prämienzahlungen konnten angesichts der Fülle von Anträgen auf die Projekte beschränkt werden, "gegen deren dauernden Nutzen ... nicht die geringsten Bedenken bestehen."⁵⁷

In der zweiten Hälfte der fünfziger und in den sechziger Jahren ging das Tempo im Staats- und Aktienchausseebau zurück, während der Bestand an Kreis- und Gemeindechausseen kräftig anwuchs, obwohl die Gesamtsumme der Subventionen stagnierte und sich die Auszahlung der Prämien mitunter verzögerte. Im Ergebnis dieses Prozesses existierten im Jahre 1876 in Preußen bei einem Chausseenetz von 59.024 km Kreischausseen mit einer Gesamtlänge von 21.794 km, jedoch nur 2481 km Aktien- und sonstige Privatchausseen, was Anteilen von 36,9 % bzw. 4,2 % entsprach.⁵⁸ Mit 1293 von insgesamt 5579 km war die Bedeutung der Privatchausseen in Schlesien noch am größten. Hier hatten in den vierziger Jahren Besitzer von Steinkohlengruben, sogenannte Steinkohlenbergbauhilfsskassen oder eben Aktiengesellschaften Chausseen gebaut, da der Staat ihrer Meinung nach den Straßenbau vernachlässigte.⁵⁹ Tatsächlich waren sie damit in einer Zeit aktiv geworden, als sich der Staat bereits zurückgezogen hatte, ohne ausreichende institutionelle Voraussetzungen für den Nebenstraßenbau durch Gebietskörperschaften geschaffen zu haben.

III. Intensität und praktische Wirksamkeit staatlicher Regulierungsmaßnahmen im historischen Wandel

Straßen unterlagen seit dem Mittelalter dem königlichen bzw. landesherrlichen Wegeregal.⁶⁰ Der Inhaber eines Regals durfte „jede Handlung oder Unterlassung, so weit sie nicht gesetzlich verboten war, durch eine *Konzession*, die an besondere Bedingungen geknüpft sein konnte, erlauben. Diese Staats Erlaubnis war insbesondere dort notwendig, wo die Ausübung eines Gewerbes das Gemeinwohl beeinträchtigen konnte.“⁶¹ An der Konzessionspflichtigkeit des Baus und Betriebs öffentlicher Straßen durch Privatpersonen existierten somit keinerlei Zweifel, so daß die Konzessionserteilung als Instrument der unmittelbaren staatlichen Regulierung nutzbar war.

Allerdings erschöpfte sich die staatliche Tätigkeit im Wegewesen bis zum Ende des 18. Jahrhunderts im Erlaß von Wegeordnungen und der mehr oder minder sorgfältigen Beaufsichtigung ihrer Einhaltung. Von einer aktiven Bereitstellung des öffentlichen Gutes Straße durch die öffentliche Hand konnte noch keine Rede sein. Wegebau und -unterhaltung wurden von den Bauern individuell oder im Gemeindeverband vorgenommen, wobei oft nicht mehr klar war,

55 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3147.

56 Ausführlicher dazu: Müller, Infrastrukturpolitik, S. 249 ff.

57 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773.

58 Die Entwicklung des preußischen Chausseenetzes unter der Selbstverwaltung, in: Zentralblatt der Bauverwaltung 25, 1905, S. 361.

59 W. Treue, Wirtschafts- und Technikgeschichte Preußens, Berlin 1984, S. 375.

60 L. Baumeister, Zur Geschichte und Problematik des deutschen Straßen- und Wegerechts. (= Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, 31), Bielefeld 1957, S. 8 ff.; Salzwedel, Wege, Straßen, Wasserwege, S. 200 ff.

61 H. Kunze, Das Wegeregal, die Post und die Anfänge der Eisenbahnen in den Staaten des Deutschen Bundes, Bochum 1982, S. 31.

inwieweit diese Arbeiten als feudale Dienstverpflichtungen oder als Wegebaupflicht der Anlieger verrichtet wurden. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts erforderten die höheren technischen Anforderungen des Chausseebaus und die allgemeine Auflösung der Fronverfassung eine Ausweitung der staatlichen Aktivitäten. Diese bestanden sowohl in direkten Investitionen in den Staatschausseebau als auch in der Erarbeitung von Chausseegesetzen, die in Preußen wegen der großen Probleme bei der Reformierung der von Territorium zu Territorium außerordentlich unterschiedlichen Wegerechte nach dem Subsidiaritätsprinzip des Allgemeinen Landrechts außerhalb der Wegegeseztgebung und für die ganze Monarchie erlassen wurden. Durch die Definition der Chaussee als "ein neues, von dem bisherigen Wege verschiedenes Kommunikationsmittel" ist ganz bewußt "die frühere Wegeunterhaltungspflicht ... absorbiert" worden.⁶² Neben der allgemeinen Auffassung, daß auch Nebenstraßen öffentliche Güter oder zumindest Mautgüter sind,⁶³ hat es diese juristische Konstellation ermöglicht, daß die Staatsbürokratie den Chausseebau von Kreisen und Gemeinden unmittelbar und ohne wesentliche regionale Unterschiede regeln konnte, während ihr Einfluß auf den Gemeindewegebau während des 19. Jahrhunderts gering blieb.⁶⁴

Bereits die Kabinettsorder von 1809 dekretierte, daß die „Privatpersonen“ den Regierungen einen Plan vorzulegen haben, nach dem diese über „Gemeinnützigkeit und Ausführbarkeit der Anlage“ zu entscheiden habe. Danach waren „alle Berechtigungen und Verpflichtungen des Unternehmers in einer umfassenden Urkunde“ zusammenzufassen und dem Ministerium zur Genehmigung vorzulegen.⁶⁵ In der Folgezeit wurde der Aufbau dieser Urkunden in verschiedenen Verfügungen und Landtagsabschieden festgelegt und somit auch vereinheitlicht. Der preußische Oberpräsident Theodor von Schön ging beispielsweise im Dezember 1841 davon aus, daß die durch den Finanzminister von Alvensleben angekündigte Prämienerrhöhung die Bildung von Chausseebauvereinen durch Private fördern würde und schlug zur Standardisierung der Konzessionsverfahren ein "Formular zu den Statuten der Actien-Vereine für Chaussee-Bauten gegen Prämie" vor, das in beinahe unveränderter Form durch König Friedrich Wilhelm IV. zum Musterstatut erklärt wurde.⁶⁶

Im Statut waren zunächst die genaue Linienführung der Straße, der Kostenanschlag und die geplanten Fertigstellungstermine aufzuführen. Dabei ging es dem Staat vor allem um die vertragliche Fixierung an sich, weniger um eigene Interventionen. Es sollte in erster Linie gewährleistet sein, daß ein professioneller Kostenanschlag und eine entsprechende Bauplanung existierten. Projekte mit als "ungünstig" oder "minder wichtig" angesehenen Linienführungen wurden nicht durch die Verweigerung der Konzession verhindert, sondern durch die Senkung der Prämien erschwert. Auch aus der Revision des Kostenanschlages nach Ausführung des Projekts resultierten keine Sanktionen. Hier ging es vor allem um die Feststellung des Anlagekapitals als Grundlage für eine im Falle einer späteren Übernahme der Straßen durch den Staat zu zahlende Entschädigung. Ansonsten ging man davon aus, daß "durch die Unterhaltungspflicht der Actionäre" ausreichendes Interesse an guter Bauausführung gegeben sei.⁶⁷

62 Seydel, Wegerecht, S. 379.

63 Mautgüter unterscheiden sich von "reinen" öffentlichen Gütern, insofern beim Konsum zwar die Nichtrivalität, jedoch keine Nichtausschließbarkeit gegeben ist. In der Praxis existierten gerade bei den Nebenstraßen erhebliche technische Probleme mit dem Ausschluß von "free ridern".

64 Müller, Infrastrukturpolitik, S. 129 ff. und 289 ff.

65 Von Rönne, Die Wegepolizei, S. 178.

66 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 3147.

67 Ebenda.

Ohnehin beruhte die Einflußnahme des Staates weniger auf der unmittelbaren Erteilung oder Verweigerung der Baugenehmigung. Schließlich hätten die Nebenstraßen auch im Rahmen der normalen Wegebaupflicht chaussiert werden können. Allerdings war mit der Erteilung der Konzession die Verleihung eines Privilegs verbunden, in dem den Chausseebaugesellschaften die sogenannten "fiskalischen Vorrechte" eingeräumt wurden. Dadurch erhielten sie die Befugnis zur Erhebung von Chausseegeldern sowie zur Expropriation der zum Bau erforderlichen Grundstücke und zur Entnahme von Chausseebaumaterialien im gleichen Umfang, wie sie der Staat besaß.⁶⁸ Da vor der Verleihung dieser Rechte der technische Standard und der Zustand einer Straße durch einen Regierungsbaubeamten geprüft wurde, besaß der Staat ein wirksames Mittel zur Qualitätssicherung. Umgekehrt waren die Kreise durch die Aussicht auf die fiskalischen Vorrechte und die Prämienzahlungen daran interessiert, bestimmte Straßen aus der traditionellen Wegebauverfassung zu lösen und im Rahmen einer konzessionierten Chausseebaugesellschaft auszubauen.

Die konkrete Gestaltung der *Chausseegeldtarife* war ebenfalls Gegenstand des Konzessionsverfahrens. Das Musterstatut der Provinz Preußen sah von vornherein die vollständige Übernahme der auf den Staatschassen nach dem Gesetz vom 29. Februar 1840 erhobenen Sätze vor.⁶⁹ Höhere Chausseegelder konnten auf den "Hauptstraßenzügen" schon deshalb nicht gefordert werden, weil das Königreich Preußen am Ende der dreißiger Jahre die anderen Zollvereinsstaaten in verschiedenen Verträgen darauf verpflichtet hatte, ihre Mautgebühren an das preußische Niveau anzupassen. Andererseits bestand der Staat auf der Erhebung von Nutzungsgebühren auf den Nichtstaatschassen, um die Einnahmen auf parallel verlaufenden Staatschassen nicht zu gefährden.⁷⁰ Da die Träger der Nichtstaatschassen auch die Anordnungen über die Befreiung bestimmter Straßennutzer von der Mautzahlung, wie sie im für die Staatschassen geltenden Tarif festgelegt worden waren, übernehmen mußten, andererseits an möglichst hohen Einnahmen interessiert waren, um einen möglichst großen Teil der Unterhaltungsaufwendungen abdecken zu können, verfügten sie bei der Tarifgestaltung über keinerlei Spielraum.⁷¹

Während von den bislang genannten Interventionsmöglichkeiten des Staates alle potentiellen Träger gleichermaßen betroffen waren, erfolgte eine Regulierung der konkreten Finanzierungsform nur bei den Kreischaussen. Aktiengesellschaften mußten lediglich nachweisen, daß sie die erforderlichen Mittel aufbringen konnten. Kreise benötigten hingegen eine staatliche Genehmigung für die Kreditaufnahme sowie die Art und Weise der Erhebung von Kreissteuern. Das Staatsministerium sah darin einen Schutz der in den Kreisversammlungen unterrepräsentierten Steuerzahler.⁷² Das Finanzministerium wollte hingegen sichern, daß der "Aufbringungsmodus der Chausseebaubeiträge ... die Sicherheit und Einzugsbarkeit der Staatssteuern nicht gefährdet."⁷³

Es ist naheliegend, daß die umfangreichen staatlichen Eingriffsmöglichkeiten den Nichtstaatschausseebau nicht gerade beschleunigt haben. Schon 1841 wies das Staatsministerium in

68 Von Rönne, Die Wegepolizei, S. 198.

69 Müller, Die Verkehrsintensität, S. 32, Anm. 22.

70 GStA PK Berlin, I. HA, Rep 93 B, Nr. 3469, Bl. 246; Nr. 3470, Bl. 16.

71 Vgl. U. Müller, Mautschanke oder freie Fahrt? Straßennutzungsgebühren auf deutschen Straßen seit dem Beginn des Chausseebaus, in: Verkehr und Mobilität in der Moderne. (=Sozialwissenschaftliche Informationen, 1996/4), S. 228 ff.

72 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 80, Drucksachen, Nr. 395, Bl. 81 f.

73 Ebenda, Rep. 93 B, Nr. 2773.

einem Wegeordnungsentwurf darauf hin, daß die komplizierten Genehmigungsverfahren den „Unternehmungsgeist der Privaten“ bremsen würden.⁷⁴ Allerdings spricht das durchaus beachtliche Entwicklungstempo des Aktienchauseebaus in den vierziger Jahren dafür, daß das Haupthindernis für einen ausgedehnteren Kreischauseebau bei den Kreisen selbst und nicht beim Staat lag.

Dennoch wurde der Aufschwung des Kreischauseebaus seit 1853 durch die bereits erwähnte staatliche Bevorzugung gegenüber dem Aktienchauseebau, aber auch durch eine allmähliche Deregulierung begünstigt. Während die Notwendigkeit des Aufbaus eines in seiner räumlichen Struktur ausgewogenen Chausseenetzes noch 1853 als Argument für die Bevorzugung des Kreis- gegenüber dem Aktienchauseebau verwandt wurde, ging man nur wenige Jahre später davon aus, daß sich die Fortsetzung einer Kreischaussee im benachbarten Kreis "prinzipiell von selbst als eine Nothwendigkeit erweisen" würde. Projekte "von allgemeinem Verkehrsinteresse" konnten allerdings weiterhin mit einem erhöhten Prämiensatz rechnen.⁷⁵ Seit 1855 wurde bei Kreis- und Gemeindechauseen auf einen förmlichen Kostenrevisionsnachweis nach vollendetem Bau verzichtet. Auch über die Mittelaufbringung konnten die Kreise zunehmend frei entscheiden. Zwar wandte sich das Finanzministerium in einigen Fällen gegen eine zu große Belastung der Kreisangehörigen und plädierte für eine zeitliche Streckung der Bauten. Das Handelsministerium war jedoch an einem möglichst hohen Bautempo und einer Minimierung der Subventionszahlungen interessiert. Aus diesem Grunde verließen die eingereichten Finanzierungskonzepte seit 1854 die Ministerien allenfalls mit Empfehlungen, jedoch kaum noch mit Ablehnungen.⁷⁶

Nach dem Konzessionsverfahren und der Revision des abgeschlossenen Chauseebaus verfügte der Staat mit der Wahrnehmung der *Straßenaufsicht* über ein weiteres Interventionsinstrument. Die Berechtigung der Staatsaufsicht gegenüber den Nichtstaatschauseen wurde mit der "staatswirtschaftlichen Bedeutung aller allgemeinen Communicationsanstalten", den "erheblichen Prämienzuschüssen aus Staatsfonds" sowie mit den Interessen des "Publicums, welches für die Benutzung dieser Straßen das tarifmäßige Chauseegeld zu entrichten hat", begründet.⁷⁷ Die Straßenaufsicht verfügte im Falle unzureichender Unterhaltung über umfangreiche Sanktionsmechanismen. Der Oberpräsident der Provinz Preußen konnte z.B. verlangen, daß die einkommenden Chauseegelder vorzugsweise zur ordnungsmäßigen Unterhaltung der Chaussee, ferner zur Ansammlung eines in der Höhe von ihm zu bestimmenden Reserve-Fonds verwendet werden. Bei Nichtbeachtung dieser Anweisungen durften die Chauseegeldheberechtigung eingezogen und die vorhandenen Einnahmen auf dem Verwaltungswege beschlagnahmt werden, um mit diesen Mitteln Unterhaltungsarbeiten durchzuführen. Da allerdings die Zahl der Regierungsbeamten mit dem Wachstum des Chausseenetzes nicht mithalten konnte, wurden die einzelnen Strecken immer seltener kontrolliert. Häufig sollten die Wegebaumeister ihre eigene Arbeit beaufsichtigen.

Im Bereich der technischen Vorschriften kam es ebenfalls zu einem tendenziellen Rückzug des Zentralstaates. Die erste ausführliche Anweisung zum "Bau und zur Unterhaltung der Kunststraßen" vom 6. April 1834 enthielt exakte Vorgaben für die Linienführung, die Steigungsverhältnisse, die Breite des Planums, die Anfertigung der Steinbahn und die Anlegung der

74 Ebenda, Rep. 80, Drucksachen, Nr. 393, Teil I, Bl. 11 f.

75 Ebenda, Rep. 93 B, Nr. 2773.

76 Ebenda.

77 Ebenda. - Ebenso spielten volkswirtschaftliche und finanzpolitische Überlegungen ebenso eine Rolle wie Aspekte des Verbraucherschutzes.

Seitengräben, die Wölbung der Straße und andere Entwässerungsmaßnahmen, den Brückenbau sowie die Bepflanzung der Straßenränder. Außerdem wurden das bei der Kostenkalkulation anzuwendende Verfahren festgelegt und allgemeine Vorschriften über die Ausführung der Bau-, Instandsetzungs- und Unterhaltungsarbeiten erlassen.⁷⁸ Die Bestimmungen des Gesetzes galten für alle mautpflichtigen Chausseen und wurden anfangs auch bei der technischen Revision von Nichtstaatschausseen strikt angewendet. Bereits Mitte der vierziger Jahre diskutierten die verschiedenen Verwaltungsebenen jedoch über eine Verringerung der Straßenbreite und die damit verbundene Kostenersparnis. Im Jahre 1852 wies der Minister für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten von der Heydt den Oberpräsidenten Pommerns darauf hin, daß die Kreisstraßenbaukosten vor allem dadurch zu verringern seien, daß "in Beziehung auf die Dimensionen der Chausseen und auf die Steigungsverhältnisse nicht überall zu ängstlich an den für den Staatschausseebau gegebenen Vorschriften festgehalten wird."⁷⁹ So könnte in einzelnen Fällen auf einen Sommerweg verzichtet werden. Schließlich gestattete das Handelsministerium im Jahre 1853, bei Straßen mit Sommerweg die Steinbahnbreite von 16 auf 12 Fuß zu reduzieren.⁸⁰ Die Kreise erhielten für den Bau solcher "Halbchausseen" jedoch keine Staatsprämien und durften nur ermäßigte Mautgebühren erheben.⁸¹ Im Gegensatz zu dieser immer noch recht massiven Intervention wurde ebenfalls im Jahre 1853 die Anwendung der Vorschriften über die Fahrzeugbeschaffenheit den einzelnen Provinzen bzw. Kreisen überlassen, obwohl beispielsweise die Regelung der Radfelgenbreite einen wichtigen Einfluß auf die Straßenabnutzung hatte.⁸²

Zwar wies das Handelsministerium in einer Zirkularverfügung vom 5. Mai 1855 noch einmal darauf hin, daß "in Betreff der Bauart ... die für die Staatschausseen bestehenden Bestimmungen in ihrem ganzen Umfange maßgebend" sind.⁸³ Dadurch sollte aber wohl in erster Linie einer zu starken Absenkung des technischen Niveaus begegnet werden, denn das Ministerium erteilte sowohl vor als auch nach 1855 zahlreiche Ausnahmegenehmigungen, um durch die Absenkung der technischen Standards die Baukosten zu senken. Diese Schwankungen in den technischen Anforderungen dürften auch in der Unsicherheit über die finanzielle Ausstattung des Chaussee-neubau- und -prämienfonds begründet gewesen sein. Bei ausbleibenden oder zu geringen extraordinären Zuweisungen aus dem Staatshaushalt war das Handelsministerium nicht in der Lage, bereits zugesagte Prämien termingerecht, also nach Fertigstellung des Baus, zu zahlen.⁸⁴ In diesen Fällen verlor die technische Revision eine wichtige Grundlage ihrer Legitimation.

Mit dem Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 übertrug der preußische Staat nicht nur die Staatschausseen, sondern faktisch auch seine Gesetzgebungskompetenz gegenüber den Kreis-, Gemeinde- und Aktienstraßen auf die Provinzialverbände, die nun ihrerseits sehr unterschiedliche Regelungen trafen.⁸⁵ Damit erreichten Dezentralisierung und Deregulierung der preußischen Straßenpolitik neue Entwicklungsstufen.

Insgesamt kann die Regulierung des Kreischausseebaus zwischen 1834 und 1875 als typisch für die preußische Infrastrukturpolitik, zum Teil für die gesamte Wirtschaftspolitik angesehen werden. Der Übergang vom Staatschausseebau zum Straßenbau in der Trägerschaft von Selbst-

78 Von Rönne, Die Wegepolizei, S. 231 ff.

79 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773.

80 Ebenda, Nr. 3469, Bl. 58. 12 Fuß entsprechen 3,76 Meter.

81 Ebenda, Bl. 171r.

82 Seydel/Felsch, Wegerecht, S. 22.

83 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773.

84 Ebenda.

85 Seydel, Wegerecht, S. 371 ff.; Müller, Infrastrukturpolitik, S. 279 ff.

verwaltungskörperschaften und Privatunternehmen, der von der Politik seit 1834 und besonders seit 1841 gefördert wurde, stellte zweifellos eine Liberalisierung dar. In der Infrastrukturpolitik bedeutete dies eine Verlagerung des staatlichen Wirkens von der unternehmerischen Eigen­tätigkeit zur Regulierung. Deren hohe Intensität in den vierziger Jahren und die Bevorzugung der Kreise und Gemeinden gegenüber Einzelunternehmern und Aktiengesellschaften in den fünfziger Jahren reflektieren aber auch die Spezifika des preußischen Wirtschaftsliberalismus: die Langlebigkeit des bürokratischen Interventionswillens sowie die pragmatische, weitgehend von fiskalpolitischen Gegebenheiten beeinflusste Politik. So resultierte die "Privatisierung" des Straßenbaus um 1840 weniger aus ordnungspolitischen Grundsätzen als aus der verfassungspolitisch bedingten Notwendigkeit, die Staatsausgaben zu begrenzen. Die Bevorzugung des Kreis- gegenüber dem Aktienchauseebau Anfang der fünfziger Jahre korrespondierte wiederum mit der antiliberaleren Wirtschaftspolitik von der Heydts. Diese bestand hauptsächlich in der Ausweitung des Staatssektors im Eisenbahnbereich und erforderte somit eine Entlastung des Staatshaushalts an anderer Stelle. Trotzdem sollte eine zu starke Ausweitung des schwer zu kontrollierenden privaten Sektors vermieden werden. Folglich wurden der Staatsstraßenbau in den mittleren und westlichen Provinzen beinahe gänzlich eingestellt sowie der Kreischausseebau zu Lasten des Aktienchauseebaus gefördert. Nachdem die Kreise ausreichend Eigendynamik und institutionelle Stabilität gewonnen hatten, senkte der Staat allmählich die Subventionen und verzichtete auf die immer auch mit Kosten verbundenen Regulierungsmaßnahmen.

IV. Straßenbaupolitische Handlungsspielräume der Kreise

Das Ausmaß des Straßenbaus hing im konkreten Fall bei weitgehend identischen Kreisordnungen in erster Linie vom Engagement der Kreisstände und oft auch speziell des Landrats ab.⁸⁶ Die Qualität der Straßenverkehrsinfrastruktur wies daher auch im Vergleich von Kreisen, deren wirtschaftliche Ausgangsbedingungen sich durchaus ähnelten, große Unterschiede auf. Insgesamt bestimmte jedoch die Steuer-, also letztlich die Wirtschaftskraft des jeweiligen Kreises den Umfang des Nichtstaatschauseenetzes. Aus diesem Grunde bestand das bereits konstatierte West-Ost-Gefälle trotz des regional differenzierten Einsatzes von Subventionen auch noch in den siebziger Jahren.

Schon vor der Übertragung der Staatschauseen auf die Provinzialverbände 1876 waren die Kreise in Preußen, Pommern und Brandenburg die wichtigsten Träger des Chauseebaus, während in den anderen Provinzen die Provinzialverbände (Rheinprovinz und Posen), Gemeinden (Rheinprovinz, Westfalen und Sachsen) oder Aktiengesellschaften (Schlesien) eine überdurchschnittliche Bedeutung für die Entwicklung des Straßennetzes erlangt hatten. Trotz der formalen Übertragung des östlichen Kreisverfassungsmodells auf den ganzen Staat entwickelten sich also die Kreise nur in den Landesteilen mit bereits bestehender kreisständischer Tradition, also in der Kurmark, aber auch in den anderen schon vor 1772 bzw. 1795 zu Preußen gehörenden Gebieten, zu den wichtigsten Kommunalverbänden.⁸⁷ Hier hatten die Kreisstände für die Rittergutsbesitzer nicht nur die politische Funktion der Einflußnahme auf die Besetzung der Landratsstelle, sondern auch eine wirtschaftspolitische Aufgabe: die Erweiterung des Marktgebietes durch die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Dies wird vor allem durch einen Vergleich der den Kreisen zur Verfügung stehenden Mittel verdeutlicht (Tab. 4).

⁸⁶ Koselleck, Preußen, S. 470.

⁸⁷ Ebenda, S. 448 ff., besonders S. 463.

Tabelle 3: Chausseenetzdichte in den preußischen Provinzen 1846, 1862 und 1876

Provinz	1846	1862	1876		
			davon Kreischausseen		prozentual %
	<i>km/1000 qukm</i>		<i>km/1000 qukm</i>		
			absolut		
Rheinprovinz	130,21	215,04	277,14	5,39	1,94
Westfalen	101,01	196,15	252,74	67,50	26,71
Sachsen	68,16	129,25	182,13	46,84	25,72
Brandenburg	35,50	74,01	93,65	43,50	46,45
Schlesien	47,51	93,82	133,48	49,72	37,25
Pommern	21,45	71,38	94,27	44,82	47,54
Posen	17,97	69,08	121,11	19,98	16,49
Preußen	17,90	50,99	98,35	59,02	60,01
Kgr. Preußen (in den Grenzen von 1865)	46,51	98,12	140,73	44,08	31,32

Quellen: Über den Chausseebau, in: Handelsarchiv, 1847, I. Hälfte, S. 109 f.; Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849, Bd. I, Berlin 1851, S. 82; von Nowak, Die Eisen-, Stein- und Wasserstraßen des preußischen Staates im Jahre 1862, in: Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, 3. Jg., Berlin 1863, S. 214; Die Entwicklung des preußischen Chausseenetzes unter der Selbstverwaltung, in: Zentralblatt der Bauverwaltung, 25. Jg., 1905, S. 361

Tabelle 4: Bruttoausgaben der Kreise in den preußischen Provinzen im Jahre 1869

Provinz	Gesamt- ausgaben		Einwohner- zahl 1867	Gesamtaus- gaben pro Kopf	Chausseebau- ausgaben pro Kopf	
	davon Chausseebau					
	absolut <i>Thaler</i>	relativ %				
Rheinprovinz	157.077	3.819	2	3.455.483	0,05	0,00
Westfalen	418.062	219.808	53	1.707.726	0,24	0,13
Sachsen	775.130	457.687	59	2.067.066	0,37	0,22
Brandenburg	665.053	358.845	54	2.716.022	0,24	0,13
Schlesien	1.026.763	524.677	51	3.585.752	0,29	0,15
Pommern	758.752	446.681	59	1.445.635	0,52	0,31
Posen	743.568	230.675	31	1.537.338	0,48	0,15
Preußen	2.037.708	1.342.433	66	3.090.960	0,66	0,43
Kgr. Preußen (in den Grenzen von 1865)	6.582.113	3.584.625	54	19.605.982	0,34	0,18

Quellen: Preussische Statistik, XXXV. Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869, Heft I, Berlin 1875, S. 186 und 195; Monatshefte zur Statistik des Deutschen Reichs für das Jahr 1879, Heft 7, Berlin 1879 (= Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 37, Th. II), S. 28 f.

Die Summe der Aufwendungen der rund 330 preußischen Kreise ist immerhin von 6 Mill. Mark im Jahre 1849 über 11 Mill. Mark im Jahre 1857 auf 20 Mill. Mark im Jahre 1869 gestiegen.⁸⁸ Der Straßenbau als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe war dabei der mit Abstand wichtigste

⁸⁸ J. Bolenz, Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849-1913, Diss., Freiburg 1965, S. 73.

Ausgabebetitel, so daß sich die Kreistätigkeit auch schon vor der Kreisordnung von 1872 durchaus nicht auf die Wahrnehmung passiver Leistungspflichten beschränkte.⁸⁹

Über den größten Handlungsspielraum verfügten die Kreisstände bei der Planung der Linienführung, dem konkreten Einsatz des Personals und seit etwa 1855 auch bei der Entscheidung über die neben den Staatsprämien zu beanspruchenden Finanzierungsquellen. Bei der Auswahl der Linienführung konnten die Rittergutsbesitzer häufig ihre Interessen durchsetzen. Letztlich begünstigte in diesen Fällen die undemokratische Zusammensetzung eines Regionalparlamentes die Externalisierung von Transportkosten einzelner Unternehmen zu Lasten aller Kreissteuerpflichtigen. Daher war die staatliche Bevorzugung des Kreischausseebaus gegenüber dem Aktienchausseebau durchaus im Sinne der Großgrundbesitzer.⁹⁰

Die Durchführung der Chausseebauten erfolgte unter der Leitung von Kreisausschüssen oder Chaussee-Direktorien, die durch die Kreistage gewählt wurden. Häufig stand der Landrat diesen Gremien vor und nahm somit auch im Straßenwesen seine typische Doppelfunktion ein. Er leitete als Beamter des Kreises den Chausseebau und kontrollierte als Staatsbeamter die Straßenqualität. Die konkrete Bauleitung sollte durch einen "qualifizierten Techniker" erfolgen. Während diese Personalentscheidung der Bauträger in den vierziger Jahren noch durch die Regierung bzw. den Oberpräsidenten genehmigt werden mußte, war deren Zustimmung nach 1850 nur noch einzuholen, wenn staatlichen Wegebaubeamte eingesetzt werden sollten. Entsprechende Anträge wurden aber sehr häufig gestellt, weil die Kreise über kein eigenes sachkundiges Personal verfügten. In der Regel genehmigten die Regierungen die mit einer "billigen Entschädigung" vergütete "Nebentätigkeit" ihrer Beamten, wenn dadurch die "Erledigung der übrigen Dienstgeschäfte nicht leidet."⁹¹ Anträge zur Heranziehung von Bauinspektoren oder Regierungsbauräten wurden hingegen abgelehnt, weil zumindest auf der Ebene der "Superrevision" die unparteiische Begutachtung gewährleistet bleiben sollte.

In den sechziger Jahren führte die mit dem fortschreitenden Chausseebau wachsende Arbeitsbelastung der mit Durchführung und Kontrolle befaßten Staatsbeamten dazu, daß sich Projekte verzögerten, weil die Kostenanschläge zu langsam erarbeitet und genehmigt wurden. Mitunter begannen daher die Kreise bereits vor der Genehmigung der Pläne mit der Bauausführung. Zwar hatten die Regierungen in diesen Fällen das Recht, Subventionen zu streichen. In der Praxis wurde dieser Schritt jedoch vermieden. In einigen Fällen verzichtete die Administration sogar auf eine Superrevision der Kostenanschläge.⁹² Letztlich verschaffte aber nur eine in einigen Bezirken tatsächlich feststellbare Aufstockung des Beamtenapparats Abhilfe. Häufiger gingen die Kreise dazu über, ihrerseits geprüfte Staatsbaumeister einzustellen, die anstatt der überlasteten Staatsbeamten oder der unzureichend qualifizierten Bauführer Planung und Bauleitung übernahmen. Damit wurde ein wichtiger Schritt zur personalwirtschaftlichen Selbstständigkeit der Kreisstraßenbaugesellschaften unternommen. Allerdings lag die Entscheidungskompetenz über die Anstellung eigener Beamter und deren Besoldung wegen der haushaltspolitischen Bedeutung beim Kreistag.⁹³

89 Ebenda. Insofern ist die Kennzeichnung der Kreisordnung von 1872 als "revolutionärer Schritt von der Staatsbürokratie zum System der Selbstverwaltung" oder als "Magna Charta" der Selbstverwaltung stark übertrieben. Vgl. *Schmitz*, *Der Landrat*, S. 52 ff.

90 In ähnlicher Weise haben um die Jahrhundertwende durch das Zensuswahlrecht begünstigte Wirtschaftsbürger und Grundbesitzer den Bau kommunaler Kleinbahnen durchgesetzt. Vgl. *Ziegler*, *Eisenbahnen*, S. 527.

91 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773.

92 Ebenda.

93 Ebenda.

Ein Vergleich der von den einzelnen Kreisen praktizierten Lastenverteilung bei der Chausseeauffinanzierung offenbart vielfältige Varianten. Oftmals nutzten die Kreise neben den eigenen Mitteln und der Staatsprämie Naturaldienste, die Umwandlung gegebenenfalls vorhandener Kreiswegebaudienste in Geldleistungen sowie spezielle finanzielle Beiträge einzelner Gemeinden oder Unternehmen. So kosteten die drei in den fünfziger Jahren vom Kreis Bitterfeld vorgenommenen Chausseebauten mit einer Gesamtlänge von 4122 Ruthen⁹⁴ "exclusiv der freiwillig und unentgeltlich geleisteten Fuhren" 52.716 Thaler.⁹⁵ Der Kreis brachte 32.650 Thaler (61,9 %) auf und erhielt 11.610 Thaler (22 %) Staatsprämie. Hinzu kamen Beiträge der Stadt Zörbig (1.000 Thaler), der Gemeinden Werben, Stumsdorf und Coesseln (insgesamt 530 Thaler), der Magdeburg-Leipziger Eisenbahngesellschaft (2.500 Thaler), der Steinkohlengrube „Karl Moritz“ bei Ploetz (3.415 Thaler) sowie des über eine Zuckerfabrik verfügenden Ritterguts Ostrau (1.000 Thaler). Die Kreismittel wurden durch die Ausgabe von Kreisobligationen aufgebracht. Zur Verzinsung und Tilgung dieser Schulden wurde "auf Grund kreisständischer Beschlüsse" und "mit Genehmigung der höheren Behörden" ein Fonds gegründet, der aus dem Verkauf der Jagdkarten, den Chausseegeleinnahmen, insofern sie nicht der Chausseeunterhaltung dienten, den Zinsen des Reservefonds der Kreissparkasse sowie einem Teil der Zinsüberschüsse der laufenden Sparkassenverwaltung gespeist wurde. Der Kreis nutzte also die Gewinne eines öffentlichen Unternehmens zur Quersubventionierung des defizitären Infrastrukturausbaus.

In der Mehrzahl der Kreise wurden für den Schuldendienst und die Rückzahlung der Anleihen spezielle Kreissteuern erhoben. Diese hatten sich nach den Gesetzen über die Befugnisse der Kreisstände an den Staatssteuern, also den Grund-, Klassen- bzw. klassifizierten Einkommens- und Gewerbesteuern zu orientieren. Allerdings wies ein Reskript des Innenministers vom 13. Juni 1841 ausdrücklich darauf hin, daß „es weder erforderlich noch zweckmäßig sei“, die Kreissteuern „alle ohne Unterschied nach einem und demselben Maßstabe aufzubringen.“⁹⁶ So wurden in den Kreistagsbeschlüssen über die Bemessungsgrundlage mitunter nicht alle Staatssteuern berücksichtigt oder auch die unteren Einkommensklassen von der Zahlung der Steuer befreit. Regionale Differenzierungen ermöglichten die stärkere Belastung von Kreisteilen, die von dem Bau der Kreischausseen am stärksten profitierten.⁹⁷ Obwohl also die Beschlüsse der Kreistage über die zu chaus sierenden Linien oftmals den Interessen nur einer Gruppe, den Rittergutsbesitzern, entsprachen, ist bei der Festlegung der konkreten Finanzierungsmodalitäten ein Streben nach "institutioneller Symmetrie", also nach einer Übereinstimmung von Nutznießern öffentlicher Leistungen, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern feststellbar.⁹⁸

Am Ende der sechziger Jahre unternahmen schließlich Kreisvertretungen in den Regierungsbezirken Königsberg und Köslin Versuche, ihre straßenbaupolitischen Kompetenzen für die Verfolgung sozialpolitischer Ziele zu nutzen. Ihre Anträge auf Staatsprämien für Kreischausseebauten begründeten sie hauptsächlich mit der Schaffung "möglichst zahlreicher Arbeitsstellen".⁹⁹ Die Kreischausseebaugesellschaften sollten also bereits für bestimmte wirtschaftspolitische Zwecke

94 Das entspricht 2,1 Meilen bzw. 15,5 km.

95 Statistik des Bitterfelder Kreises, o.O. (1866), o.S.

96 Zitiert in: *Von Unruh*, Der Kreis. Ursprung und Ordnung, S. 108.

97 Vgl. *Müller*, Infrastrukturpolitik, S. 398 ff.

98 *Ch.B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1994, S. 25.

99 GStA PK Berlin, I. HA, Rep. 93 B, Nr. 2773.

"instrumentalisiert" werden.¹⁰⁰ Ein derartiger Einsatz von öffentlichen Unternehmen wurde jedoch vom liberalen Handelsminister von Itzenplitz nicht unterstützt.

V. Resümee

Während in Südwestdeutschland bereits im 18. Jahrhundert auf der Basis kleinerer Staaten Chausseenetze entstanden waren, gelangte man in Preußen erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu der Erkenntnis, daß die Qualität der Landstraßen vom Staat nicht nur zu beaufsichtigen war, sondern durch eigene Investitionen gesteigert werden mußte. Erst zu diesem Zeitpunkt kann man im eigentlichen Sinne von einer Bereitstellung der Straße als öffentliches Gut sprechen. Diese Bereitstellung erforderte einen höheren finanziellen Aufwand und den Ausbau der Administration. Sie stellte aber letztlich eine Fortsetzung merkantilistischer Infrastrukturpolitik auf höherem Niveau dar.

Mit den Trägern des Nichtstaatschauseebaus entstanden hingegen eine Vielzahl miteinander im regionalen Wettbewerb stehende Institutionen. Diese stellten reine öffentliche Güter bzw. Mautgüter¹⁰¹ bereit, indem sie Kollektive bildeten, in denen Nutznießer und Träger der Lasten zusammengefaßt wurden. Es fand also durchaus eine "Internalisierung externer Effekte" im Sinne der modernen Finanzwissenschaft statt.

Die Dezentralisierung der Entscheidungen bewirkte nach dem Euckenschen Wirtschaftsordnungsmodell eine Stärkung der liberalen Verkehrswirtschaft gegenüber der merkantilistischen Zentralverwaltungswirtschaft. Im Straßenwesen konnte somit auf der Ebene der Kreise und Landgemeinden ein Grad an Selbstverwaltung erreicht werden, der sonst nur in den Städten zu beobachten war. Während jedoch die Städteordnung von 1808 noch unmittelbar aus einer politischen Gesellschaftskonzeption resultierte, traten bei der Förderung des Nichtstaatschauseebaus wirtschaftsliberale Grundsätze gegenüber pragmatischen Erwägungen zurück. Außerdem waren die staatlichen Interventionsmöglichkeiten wesentlich stärker als in der Kommunalpolitik der Städte.

Dieser Staatseinfluß wurde, anders als beim Eisenbahnbau, nicht durch die zeitliche Begrenzung der Konzessionen oder durch staatliche Übernahmen bzw. durch Übernahmedrohungen ausgeübt. Zwar stand es dem Staat frei, „jederzeit, sobald er es seinem Interesse angemessen findet, die Chaussee gegen die auf deren Bau erweislich verwendeten Kosten ... eigenthümlich zu übernehmen.“¹⁰² Ein solches Interesse bestand jedoch aufgrund fehlender Gewinnaussichten überhaupt nicht, so daß die Eigentumsbeschränkung letztlich folgenlos blieb. Andere im Rahmen der Konzessionsverfahren oder per Gesetz vorhandene Interventionsmöglichkeiten wurden vom Staat ebenfalls nur in geringem und im Zeitverlauf abnehmendem Maße genutzt.

Wirkungsvoller waren hingegen die staatlichen Subventionen, deren Erhöhung den Kreischausseebau in großen Teilen der mittleren und östlichen Provinzen Preußens in Gang brachte und deren regionale Differenzierung strukturpolitischen Zielen diente. Zahlreiche Projekte kamen maßgeblich durch die persönliche Initiative und Förderung der Bürokratie zustande. Insofern kann der Kreischausseebau als Vorläufer eines dem Verwaltungsprinzip folgenden Föderalismus angesehen werden, der in Deutschland bis heute fortbesteht.¹⁰³

100 Zur Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen im Überblick: *Th. Thieneyer*, Gemeinwirtschaft, in: *W. Albers u.a. (Hg.)*, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart 1988, S. 525 ff., insbes. S. 534 ff.

101 Vgl. Anm. 63 dieses Beitrages.

102 *Von Rönne*, Die Wegepolizei, S. 180.

103 *Blankart*, Öffentliche Finanzen, S. 501 ff. - Im Gegensatz dazu existierten in Großbritannien nach dem Autonomieprinzip organisierte local authorities, die gemeinsam mit privaten Unternehmern in der Mitte des 18.

Das Prinzip der im Staat integrierten kommunalen Selbstverwaltung, das nicht als Grundrecht gegen den Staat zu verstehen ist, hätte sich natürlich auch ohne diese verkehrspolitische Präfiguration durchgesetzt. Dennoch sollte die Rolle des preußischen Nichtstaatschausseebaus als Entdeckungsverfahren für institutionelle Neuerungen nicht unterschätzt werden. Schließlich wiesen die Kreischausseebaugesellschaften einen großen Teil der Merkmale moderner öffentlicher Unternehmen auf. Naturalleistungen nahmen im Laufe der Zeit gegenüber finanziellen Beiträgen einen immer geringeren Stellenwert ein.¹⁰⁴ Die Gesellschaften verfügten über ein vom Haushalt der Muttergebietskörperschaft getrenntes Budget, waren finanzwirtschaftlich und rechnungsmäßig selbstständig. Aufgrund der Mehrfachfunktionen der Kreisausschußmitglieder, des Landrats oder auch der staatlichen Beamten waren die organisatorische Verselbständigung und die Entscheidungs- und Handlungsspielräume jedoch noch gering.

Jahrhunderts auf der Grundlage von public turnpike trusts ein außerordentlich dichtes Chausseenetz zustande brachten. Vgl. U. Müller, Die Modernisierung der Straßenverkehrsinfrastrukturpolitik während der Industrialisierung. Ein deutsch-britischer Vergleich, in: ders. (Hg.), Infrastrukturpolitik in der Industrialisierung zwischen Liberalismus, Regulierung und staatlicher Eigentätigkeit, (= COMPARATIV. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung, Heft 1996/2), S. 52 ff.

104 Seydel, Wegerecht, S. 392.

Neue Institutionenökonomik und Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Ein wirtschaftshistorisches Fallbeispiel zur Illustration einiger theoretischer Argumente

Von Gerold Ambrosius (Siegen)

Summary

This article deals with the question, why the supply of gas, water or electricity generally organized as private firms in the beginning became publicly owned enterprises during the second half of the 19th and at the start of the 20th century. Most of them had been communalized and managed by municipal administrations on the eve of the First World War. The theoretical background of the analysis is shaped by the New Institutional Economics and its different approaches: the theory of transaction cost, of contract, of property rights and of public choice. Firstly it is demonstrated that some causalities can be comprehended more precisely and generalizing by institutional economics than by traditional argumentation. Secondly it becomes obvious that under the perspective of transaction costs in this special case and in this special phase of historical development publicly owned enterprises were probable the "cheaper" way of building up "public" utilities in comparison to private but publicly regulated companies. Thirdly the openness in principle of institutional economics concerning the question of private and public property is confirmed though the neoclassical basis of this approach.

I. Einleitung

Ronald H. Coase drückte Mitte der 1980er Jahre - ein knappes halbes Jahrhundert nach der Veröffentlichung seines richtungsweisenden Aufsatzes zum Problem der Transaktionskosten - die Unzufriedenheit darüber aus, daß die Anwendung der Theorie - nicht die Theorie als solche - ungenügend entwickelt sei.¹ Coase wird dabei wohl weniger an die Anwendung im Bereich der Geschichte gedacht haben. Aber auch hier gilt, daß die Theorie der Transaktionskosten als eine Variante der Institutionenökonomik nur ganz allmählich Beachtung findet. Man kann zwar auf eine Reihe von jüngsten Einzelstudien verweisen, die sich bei der Analyse wirtschaftshistorischer Zusammenhänge explizit des institutionenökonomischen Ansatzes bedienen.² Vor allem muß man natürlich die Arbeiten von Douglass C. North erwähnen, dessen Theorie des institutionellen Wandels wichtige säkulare Veränderungen in der Wirtschaftsgeschichte der Menschheit zu erfassen versucht.³ Dennoch bleibt der Eindruck, daß Wirtschaftshistoriker der Institutionenökonomik zwar allgemein mit Interesse begegnen, daß aber nur wenige bereit sind, ihre Operationalität anhand konkreter Studien zu testen.⁴ Dabei werden wieder einmal die

- 1 R.H. Coase, The New Institutional Economics, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140, 1984, S. 230.
- 2 Z.B. S.R. Epstein, Town and country: economy and institutions in late medieval Italy, in: *Economic History Review* 64, 1993, S. 453 ff.; S.R.H. Jones, Transactions costs, institutional change, and the emergence of a market economy in later Anglo-Saxon England, in: ebenda, S. 658 ff.; R.B. Ekelund Jr./R.D. Tollison, Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective, College Station 1981; H. Schellschmidt, Entstehungsanalyse industriezeitlicher Kreditgenossenschaften - Der Versuch des Transaktionskostenansatzes, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 15, 1992, S. 46 ff.
- 3 D.C. North, Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen 1988; ders., Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992.
- 4 Vgl. auch S. Pollard, Transaction Cost, Institutions and Economic History, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 140, 1984, S. 18 ff.

Unterschiede zwischen den USA und Kontinentaleuropa/Deutschland deutlich.⁵ Die Arbeiten von North zeigen die generellen Probleme, die mit dem institutionenökonomischen Interpretationsmuster verbunden sind. Zum einen bringen die von ihm dargestellten Entwicklungen und ihre Erklärungen nur bedingt neue Erkenntnisse; die aufgezeigten Zusammenhänge sind allzu bekannt. Allerdings sind die wirtschaftshistorisch arbeitenden Vertreter des Neuen Institutionalismus - wahrscheinlich nicht nur sie - davon überzeugt, daß erst die besondere sprachliche Fassung bestimmte, an sich bekannte Sachverhalte auf den Punkt bringt. Zum anderen wird deutlich, daß man der institutionenökonomischen Phantasie um so mehr freien Lauf lassen kann, je höher das Abstraktionsniveau liegt. Je konkreter die Zusammenhänge sind, um so schwieriger wird es sein, das empirische Material im institutionenökonomischen Sinne zu interpretieren. Bei einem Untersuchungsobjekt wie dem der öffentlichen Wirtschaft kommt erschwerend hinzu, daß es sich auf den ersten Blick gegen einen Ansatz sperrt, der gerade in der Individualisierung der Verfügungsrechte und der Internalisierung externer Effekte einen zentralen Wirkungszusammenhang für die historische Entwicklung erkannt zu haben glaubt. Bei D.C. North kommen öffentliche bzw. genossenschaftliche Produktionsmittel praktisch nicht vor.⁶ Andererseits kann der institutionenökonomische Ansatz gerade an einem solchen Beispiel seine prinzipielle Offenheit beweisen, sind seine Vertreter doch der Meinung, daß die Wahl zwischen verschiedenen Eigentumsformen eine Zweckmäßigsfrage und keine ideologische Angelegenheit ist.⁷

Unter dem Begriff Institutionenökonomik sollen hier die Theorien der Transaktionskosten, der Verfügungsrechte, der Verträge und mit Einschränkung der Neuen Politischen Ökonomie erfaßt werden.⁸ Im folgenden werden unterschiedliche Elemente dieser Ansätze herangezogen, um folgende zentrale Frage zu beantworten: Warum wurde in der zweiten Hälfte 19. und am Anfang der 20. Jahrhunderts die sich entwickelnde kommunale Versorgungs- und Verkehrswirtschaft in zunehmendem Maße in der Form öffentlicher Unternehmen organisiert?

II. Entwicklung der Kommunalisierung

Zunächst soll ein knapper Überblick über die Entwicklung der kommunalen Versorgungswirtschaft und der Kommunalisierung vor dem Ersten Weltkrieg gegeben werden. Die Reform der Stadtverfassung am Anfang des 19. Jahrhunderts setzte das Recht der kommunalen Selbstverwaltung wieder umfassend in Kraft und damit auch das auf wirtschaftliche Betätigung. Im Laufe des Jahrhunderts stellten dann Industrialisierung und Urbanisierung immer höhere Anforderungen an die Kommunen, an eine aktive Gestaltung der sozialen und ökonomischen

5 Vgl. R. Richter (Hg.), *The New Institutional Approach to Economic History*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, Tübingen 1989.

6 W.W. Engelhardt, *Der Beitrag der Theorie des institutionellen Wandels von D.C. North zu Theorien der öffentlichen Unternehmen und Genossenschaften*, in: P. Friedrich (Hg.), *Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen*. In memoriam Theo Thiemeyer, Baden-Baden 1992, S. 83 ff.

7 R. Richter, *Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie*, Tübingen 1994, S. 60. Teilweise werden auch noch die Verfassungsökonomik oder die Vertragstheorie als Agency-Theorie berücksichtigt - H. Feldmann, *Eine institutionelle Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik*, Berlin 1995 - oder in der Theorie des institutionellen Wandels ein eigener Ansatz gesehen.

8 Vgl. R. Richter/E. Furubom, *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen 1996; R. Richter, *Neue Institutionenökonomik. Ideen und Möglichkeiten*, in: G. Krause-Junk (Hg.), *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin 1998, S. 323 ff.

Infrastruktur.⁹ Zwar besaßen sie gewerbliche Betriebe aus älterer Zeit wie Druckereien, Ziegeleien, Brauereien oder Weingüter.¹⁰ Zwar traten zahlreiche soziale Einrichtungen - Volksküchen, Krankenhäuser oder Kinderheime -, polizeilich-hygienische Einrichtungen - Müllabfuhr, Kanalisation oder Bädern - und kulturelle Einrichtungen - Theater, Museen oder Bibliotheken - hinzu, die es im übrigen in manchen Städten schon lange vorher gegeben hatte. Aber erst mit Wasser, Gas, Strom und Nahverkehr entwickelte sich seit den 1860er Jahren der Kern der modernen Kommunalwirtschaft, die später mit Begriffen wie Daseinsvorsorge, Leistungsverwaltung oder Versorgungswirtschaft gekennzeichnet wurde.

Man kann zwischen verschiedenen Entwicklungsphasen der kommunalen Versorgungs- und Verkehrswirtschaft unterscheiden.¹¹ Sie begann bei Gas, Elektrizität und Straßenbahn meistens auf privatwirtschaftlicher Grundlage - beim Wasser auch auf staatlicher und genossenschaftlicher - und wurde erst später in kommunale Regie übernommen.¹² In den 1850er Jahren setzte die Kommunalisierung der Gaswerke ein, in den 1870er Jahren die der Wasserwerke, in den 1880er Jahren die der Elektrizitätswerke und in den 1890er Jahren die der elektrischen Straßenbahnen. Diese "Kommunalisierungswellen" überschritten sich mehr oder weniger stark, können also nur als grobe Orientierung dienen. Bei Wasser und Elektrizität verliefen sie zeitlich recht ausgeprägt, beim Gas nicht in gleichem Maße. Der Grund für einen erneuten Kommunalisierungsschub bei der Gasversorgung seit den 1880er Jahren war der, daß jetzt zum zweiten Mal eine Reihe langfristiger Konzessionsverträge mit privaten Unternehmen auslief.¹³ Bei Gas und Wasser wurde der Prozeß der Übernahme in kommunales Eigentum - auch der der kommunalen Neugründungen - mit dem Ersten Weltkrieg abgeschlossen, beim Strom war dies in den 1930er Jahren der Fall. Die elektrischen Straßenbahnen gingen - soweit sie nicht schon vor dem Krieg kommunalisiert worden waren - endgültig in den 1920er Jahren in kommunales Eigentum über.¹⁴ Durch diesen kurzen Überblick darf nicht der Eindruck entstehen, als ob am Schluß der genannten Perioden die Versorgungs- bzw. Verkehrswirtschaft vollständig kommunalisiert worden wäre. So wie schon in ihren Anfängen neben privaten auch kommunale Betriebe

9 W.R. Krabbe, Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart 1985; *ders.*, Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des "Munizipalsozialismus". Die Anfänge des Gas- und Elektrizitätswerke im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: H.H. Blotvogel (Hg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, Köln 1990, S. 117 ff.; *ders.*, Die Stadt als "Unternehmer". Münsters Entwicklung zum Dienstleistungszentrum, in: F.-J. Jakobi (Hg.), Geschichte der Stadt Münster, Bd. II., Münster 1993, S. 587 ff.; H. Reif, Die verspätete Stadt. Industrialisierung, städtischer Raum und Politik in Oberhausen 1846 - 1929, Köln 1993, S. 217 ff.

10 F.-W. Henning, Kommunale Unternehmen in vor- und frühindustrieller Zeit bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts, in: H. Pohl (Hg.), Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Stuttgart 1987, S. 16 ff.; K. Stern/G. Püttner, Die Gemeindevirtschaft. Recht und Realität. Zum staats- und kommunalverfassungsrechtlichen Standort der kommunalen Wirtschaft, Berlin 1965.

11 C.J. Fuchs, Die Entwicklung und allgemeine Bedeutung der Gemeindebetriebe in Deutschland und im Ausland, in: *ders.* (Hg.), Gemeindebetriebe. Neuere Versuche und Erfahrungen über die Ausdehnung der kommunalen Tätigkeit in Deutschland und im Ausland, 3. Bd., Leipzig 1910, S. 113.

12 Vgl. H.A. Wessel, Die Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie von etwa 1850 bis 1914, in: J. Wysocki (Hg.), Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 1995, S. 49 ff.

13 Außerdem erlebte das Gas mit der Erfindung des Auer'schen Gasglühlichtes 1885 als Beleuchtungsmittel eine Renaissance. Daneben wurde es zum Kochen und Heizen sowie zum Antrieb von Motoren verwendet.

14 G. Ambrosius, Zur Geschichte des kommunalen Querverbundes, in: G. Püttner (Hg.), Der kommunale Querverbund, Baden-Baden 1995, S. 19 ff.

existierten, so bestand weiterhin ein Pluralismus an Rechts- und Eigentumsformen, allerdings dominierte jetzt eindeutig das "öffentliche Unternehmen".

Für jeden einzelnen Kommunalisierungsfall gab es recht unterschiedliche Motive. In jedem Wirtschafts- bzw. Versorgungszweig waren andere Gründe maßgeblich, die sich zudem im Zeitablauf änderten. So wurden - wiederum stark verkürzt und verallgemeinernd ausgedrückt - die privaten Wasserversorgungsanlagen aus hygienischen und sozialen Gründen, wegen der Versorgungssicherheit und des Feuerschutzes in öffentlichen Besitz übernommen, die privaten Energieversorgungsunternehmen dagegen aus finanz- und entwicklungspolitischen Gründen. So waren es während der ersten Kommunalisierungswelle bei den Gaswerken seit den 1860er Jahren vornehmlich fiskalische, während der zweiten seit den 1880er Jahren auch antimonopolistische und versorgungspolitische Motive.¹⁵ Auf diese Ursachen der Kommunalisierung, die in der Literatur üblicherweise an erster Stelle genannt werden, wird im folgenden nur noch am Rande eingegangen, auf die sehr spezifischen, zu denen im Extremfall auch der Ehrgeiz eines dynamischen Bürgermeisters oder Magistratsmitglieds gerechnet werden muß, gar nicht. Es geht vielmehr darum, den Übergang vom privaten zum öffentlichen Eigentum mit institutionenökonomischen Argumenten zu erklären, die sich einerseits durchaus als subjektive, bewußt erlebte Motive der damaligen Akteure ausprägen konnten, die andererseits aber auch als "objektive", strukturbestimmte Ursachen existierten, die von ihnen nur bedingt wahrgenommen wurden.

III. Transaktionskosten

Unter Transaktionskosten versteht man die "Kosten der Betreuung eines Wirtschaftssystems. Dazu gehören die Kosten der Bereitstellung, Nutzung, Aufrechterhaltung und Umorganisation von Institutionen".¹⁶ Grundsätzlich kann man zwischen fixen und variablen Transaktionskosten unterscheiden. Zur ersten Gruppe gehören die, die bei der Errichtung bzw. Bereitstellung eines "institutionellen Arrangements" entstehen, z.B. eines speziellen Marktes. Zur zweiten rechnet man die, die auf der Anzahl bzw. dem Wertumfang der Transaktionen basieren. Transaktionskosten können weiterhin nach den Bereichen gegliedert werden, in denen sie auftreten, z.B. nach Märkten, Unternehmen, wirtschaftlichen oder auch politischen Systemen. Die wichtigste These der Neuen Institutionenökonomik lautet, daß die institutionelle Struktur - die Struktur der "Transaktionen" - dazu tendiert, "sich selbst" so zu entwickeln, daß der Nettoertrag der Transaktionen maximiert wird.¹⁷

Kosten der Marktnutzung: Sie bestehen vornehmlich aus Informations-, Verhandlungs- und Kontrollkosten. Entweder müssen Märkte ganz neu erschlossen, zumindest aber Partner bzw. Kunden gefunden werden. Es müssen Verträge geschlossen und überwacht werden. Bereits die Such- und Informationskosten waren oft ein wichtiger Grund dafür, daß Kommunen beim Aufbau der Versorgungs- und Verkehrsmärkte nicht die Initiative ergriffen: Es handelte sich anfangs um neue technische Innovationen, für die ein Markt noch nicht existierte, d.h., daß die Absatzerwartungen und Gewinnaussichten ausgesprochen unsicher waren. Es handelte sich noch nicht um Leistungen der Daseinsvorsorge mit monopolistisch organisierten Märkten,

15 H.-D. Brunckhorst, Kommunalisierung im 19. Jahrhundert - dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, München 1978, S. 117 ff.; M. Dellwig, Kommunale Wirtschaftspolitik in Oberhausen 1862 - 1938, Oberhausen 1996, S. 190 ff.; Krabbe, Städtische Wirtschaftsbetriebe, S. 127 f.

16 Vgl. Richter, Institutionen, S. 5 ff.; Richter/Furubotn, Institutionenökonomik, S. 50 ff.; O.E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen 1990.

17 Richter, Ideen, S. 326; D.C. North, Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswirtschaft 145, 1989, S. 661 ff.

gesichertem Absatz und hohen Profitraten. Die Gemeinden wuchsen erst langsam aus der traditionellen Ordnungsverwaltung heraus, sie scheuten das ökonomische Risiko, es mangelte ihnen an fachlicher Kompetenz und personeller bzw. organisatorischer Ausstattung - m.a.W. die Transaktionskosten bei der Errichtung von Versorgungs- und Verkehrsmärkten waren ihnen zu hoch. Umgekehrt ist dies einer der Gründe dafür, daß Kommunen in einer späteren Entwicklungsphase den Einstieg in diese Märkte - durch Übernahme privater Unternehmen - wagten: Die spezifischen Investitionen zur Errichtung des institutionellen Arrangements 'Markt' waren bereits "versunken".

Allerdings veränderte sich der Charakter und damit der Umfang dieser Such- und Informationskosten, letztlich auch der Verhandlungs- und Kontrollkosten im Laufe der Zeit. Dies soll am Einführungsprozeß der Elektrizität in Darmstadt, Mannheim und Mainz kurz aufgezeigt werden, wobei offen bleiben muß, in wieweit dieses Beispiel repräsentativ ist.¹⁸ In einer "Erwägungsphase" wurde über die potentielle Möglichkeit der Elektrifizierung nachgedacht, Informationen eingeholt und die Vor- und Nachteile eines öffentlichen oder privaten Unternehmens abgewogen. Es fielen zwar Such- und Informationskosten an, dennoch konnte die Entscheidung relativ lange hinausgezögert werden. In einer zweiten "Planungs- und Projektierungsphase", die zwischen der positiven Entscheidung zur Einführung der Elektrizität und der Betriebseröffnung lag, fielen ebenfalls meist hohe Verhandlungs- und Entscheidungskosten an, weil sich zentrale Parameter - Stromsystem, Standort, Verwendungszweck, Unternehmensform etc. - noch verändern konnten. Die Transaktionskosten nahmen entsprechend dieser komplexeren Rahmenbedingungen zu. In Darmstadt war die Erwägungs- und Planungsphase relativ kurz, während sie sich in Mannheim und Mainz über 13 bzw. 17 Jahre erstreckte. Dies wird als "Reflex der wachsenden technischen Komplexität sowie der zunehmenden Verknüpfung der Planungsprozesse von Elektrizitätsversorgung und elektrischer Straßenbahn" interpretiert. Ging es in Darmstadt nur um die elektrische Beleuchtung - das E-Werk wurde 1888 errichtet -, so stand ein Jahrzehnt später in Mannheim und Mainz der ganze Komplex der Lichterzeugung, der Krafterzeugung sowie der Modernisierung des städtischen Verkehrswesens, letztlich die kommunale Entwicklung insgesamt zur Entscheidung. Angesichts dieser immer schwieriger werdenden Entscheidungssituation stiegen die Transaktionskosten der Markterrichtung und später auch der Marktnutzung.

Kosten der Organisationsnutzung von Unternehmen und Verwaltungen: Zu den Unternehmenstransaktionskosten gehören die Kosten der Einrichtung, Erhaltung oder Änderung einer Organisationsstruktur sowie die Kosten des laufenden Betriebes einer Organisation. Da aus institutionenökonomischer Perspektive unter einem Unternehmen eine rechtliche Einheit verstanden wird, die mit ihren Beschäftigten geschriebene oder ungeschriebene Verträge abschließt, geht es vornehmlich um die Kosten der Erfüllung dieser Arbeitsverträge.¹⁹

Für Gustav Schmoller war der Grund für die Kommunalisierung der Versorgungswirtschaft offensichtlich: "Die Ursache, daß die Gemeinde auf den erstgenannten Gebieten (Gas, Wasser, Elektrizität) vordringt, ist einfach; sie bedient alle gerechter; sie sucht nicht Wucher- und Monopolgewinne zu machen; sie arbeitet durch centralisierten Großbetrieb billiger als eine Anzahl konkurrierender Werke; es handelt sich meist um Unternehmen, die auch beim

18 Siehe H. Böhme/D. Schott, Elektrifizierung zwischen "demonstrativer Modernität" und strategischer Industriepolitik. Entwicklungswege beim Aufbau einer städtischen Dienstleistungs-Infrastruktur in Darmstadt, Mannheim und Mainz (1880-1935), in: J. Reulecke (Hg.), Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der "Sozialstadt" in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen 1995, S. 186 ff.

19 Vgl. Richter, Institutionen, S. 7 f.; Richter/Furubotn, Institutionenökonomik, S. 53 ff.

Aktienbetrieb des schwerfälligen Apparates zahlreicher Beamten bedürfen, deren Eigeninteresse teilweise durch Tantiemen belebt werden kann".²⁰ Ganz so eindeutig, wie Schmoller es formulierte, war der Sachverhalt wohl nicht. Aber auch O.E. Williamson sieht ein knappes Jahrhundert später den Grund für die Existenz öffentlicher Versorgungsunternehmen darin, daß infolge der zentralen Leitung spezifische Investitionen eingespart und durch Kooperation Über- oder Unterkapazitäten ausgeglichen werden können.²¹ Ohne Zweifel ging es bei der Kommunalisierung darum, die Kosten der Organisationsnutzung der Unternehmen und Verwaltungen zu senken. Zum einen zeigte die Praxis, daß der Konzessionsvertrag zwischen privaten Unternehmen und Kommunen durchaus keine reibungslose Zusammenarbeit sicherte.²² Die immer wieder auftauchenden Streitigkeiten bedeuteten zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zum anderen wuchs das Vertrauen in die Kompetenz der Kommunalbürokratie, einen Betrieb selbst führen zu können.²³ In vielen Gemeinden setzte sich die Überzeugung durch, daß die Organisationsform des kommunalen Regie- oder Eigenbetriebes, die friktionslosere Durchsetzung des öffentlichen Interesses sicherte und das Dauerproblem der asymmetrischen Information milderte. Effizienz heißt bei öffentlichen Unternehmen eben nicht nur alloкатive Effizienz, sondern Effizienz im Hinblick auf die Erreichung von Zielen, die sich nicht auf die einzelwirtschaftliche Produktivität oder Rentabilität beschränken, sondern gemeinwirtschaftliche Ziele, wie die möglichst breite Versorgung der Bevölkerung, miteinschließen. Die politische Steuerung der Versorgungsbetriebe - egal ob privat oder öffentlich - stellt die Rahmenbedingung für einen Effizienzvergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen dar. Die Minimierung der Transaktionskosten kann kein Ziel an sich sein, sondern macht nur bei der Vorgabe bestimmter Ziele Sinn. Im übrigen gehören Versorgungsbetriebe nach Auffassung der Institutionenökonomien zu den Unternehmen, bei denen wegen der geringen Umstellungen in der Produktskala und wegen der damit verbundenen niedrigen Innovationsrate eine bürokratische Überwachung generell leicht fällt - eine Auffassung, die schon damals vertreten wurde.²⁴

Das zunehmende Selbstbewußtsein der Kommunen darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß weiterhin ein erhebliches Mißtrauen gegenüber bürokratischen Organisationsformen hinsichtlich ihrer Effizienz bestand. Mit folgenden Methoden versuchte man daher, die Betriebe aus dem bürokratischen System der Hoheitsverwaltungen herauszulösen bzw. die Kommunalverwaltungen auf eine effektivere und effizientere Unternehmensführung umzustellen:²⁵ größere finanzielle Handlungsspielräume durch die Abkoppelung vom öffentlichen Haushalt - vom Brutto- zum Nettoprinzip; weiterreichende unternehmerische Entscheidungsfreiheit durch die Ausgliederung der Betriebsführung aus der Hierarchie der Gemeindeverwaltung; Einrichtung von gesonderten Führungsorganen in Form von Deputationen, Verwaltungsräten oder Werksausschüssen sowie Werksdirektoren oder -vorständen; Trennung von kaufmännischer und technischer Leitung; verstärkte Bemühungen um betriebsinterne Rationalisierungen auf verschiedenen Gebieten; privatrechtliche Arbeitsverträge statt Beamtenver-

20 G. Schmoller, Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1900, S. 320.

21 O.E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985, S. 56 ff.

22 Siehe dazu den Abschnitt über relationale Verträge.

23 Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 91 ff.

24 K. Kob, Welche Bedeutung hat der Gemeindebetrieb gegenüber dem Privatunternehmen in Deutschland, Königsberg 1912, S. 10 f.

25 Krabbe, Städtische Wirtschaftsbetriebe, S. 12 ff.; T.-Y. Kwack, Die Entwicklung von Kommunalunternehmen in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert - unter besonderer Berücksichtigung finanz- und sozialpolitischer Aspekte, Münster 1989, S. 108 ff.

hältnisse; Übergang von der kameralistischen zur kaufmännischen Buchführung mit Gewinn- und Verlustrechnung.²⁶ Mit dem verselbständigten Regiebetrieb wurde keine eigenständige Rechtsform geschaffen; formalrechtlich blieben die Betriebe eine Teil der Verwaltung. Auch wenn es sich um eine breitere Bewegung der Entbürokratisierung - zumindest seit dem Ende des Jahrhunderts - handelte, so wurde doch der größte Teil der kommunalen Betriebe - vor allem die der kleinen Gemeinden - weiterhin als reine Regiebetriebe geführt. Immerhin stärkte die Überzeugung, diese Art der Transaktionskosten in den Griff zu bekommen, die Bereitschaft zur Kommunalisierung.

Die Kosten der Organisationsnutzung zu senken, war auch ein Grund bei der Bildung des kommunalen Querverbundes.²⁷ Das Ziel, Verwaltungssynergien oder - wie es damals hieß - "Verwaltungsvereinfachungen" zu erreichen, spielte bei der Zusammenlegung von Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerken und Verkehrsbetrieben sogar eine zunehmende Rolle.²⁸ Erstens erfolgte die Leitung technisch zusammenhängender aber auch anderer Betriebe immer häufiger durch eine Person, meist den "Direktor". Zweitens wurden die Beschäftigten zu einem Personalstamm in zentralen Verwaltungseinheiten zusammengefaßt. Das betraf die Buchhaltung, das Kassenwesen, die Schreibdienste, die Registratur etc. Von besonderer Bedeutung war dabei das gemeinsame Ablesen der Zähler und das Einkassieren. Drittens ging es um die Zusammenlegung in einem Verwaltungsgebäude, was vor dem Hintergrund der damaligen Kommunikationsmöglichkeiten von besonderer Bedeutung war. Als Argument für die Kommunalisierung der Versorgungsbetriebe wurde viertens angeführt, daß die Konzentration der verschiedenen Rohr-, Leitungs- und Schienennetze in einer Hand, eine effektivere Abstimmung bei der Verlegung und Wartung ermöglichte. Dadurch sollten nicht nur Transaktionskosten, sondern auch Transportkosten gesenkt werden, die bei einem unkoordinierten Aufreißen der Straßen im Hinblick auf den dadurch gestörten städtischen Verkehr anfielen.²⁹

Am Ende des 19. Jahrhunderts glaubten einige, mit dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, das es im übrigen schon früher gab, den Königsweg für eine Betriebsorganisation gefunden zu haben, die politische und gemeinwirtschaftliche Ansprüche mit privatwirtschaftlicher Effizienz verbinden sollte.³⁰ Nicht wenige gemischtwirtschaftliche Konstruktionen entstanden, weil man sich von der Beteiligung privater Unternehmer eine effizientere, kostengünstigere Betriebsorganisation und -führung versprach. Die meisten Punkte, die der Deutsche Städtetag aufzählte, um seine Mitgliedern von den Vorteilen gemischtwirtschaftlicher Unternehmen zu überzeugen, bezogen sich direkt oder indirekt auf die Senkung der Transaktionskosten: "(1) Verantwortungsbereitschaft und schnelle Entschlußkraft werden durch bürokratische Organisation der kommunalen Verwaltung stark gemindert... (3) Kein System der Etataufstellungen. (4) Einfachere und vorteilhaftere Kreditbeschaffung. (5) Staatliche Aufsichtsbehörden können nicht eingreifen... (7) Geheime Behandlung von Plänen und Projekten wie in der Privatwirt-

26 Für die spätere Zeit vgl. *G. Ambrosius*, Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen 1984.

27 Vgl. *G.E. Braun/K.-O. Jacobi*, Die Geschichte des Querverbundes in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Köln 1990.

28 *G. Ambrosius*, Zur Geschichte des kommunalen Querverbundes, in: *G. Püttner (Hg.)*, Der kommunale Querverbund, Baden-Baden 1995, S. 41 f.

29 *Kob*, Gemeindebetrieb, S. 20 f.

30 Vgl. *G. Ambrosius*, Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit - neue Formen öffentlich-privater Kooperation, in: *M. Frese/B. Zeppenfeld (Hg.)*, Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, Essen 1999.

schaft. (8) Erleichterte Beteiligung anderer Stadtverwaltungen. (9) Steigerung der Arbeitsfreude der Angestellten durch Leistungszuschläge und Tantiemen..."³¹

Ob die neue "Steuerungsphilosophie", d.h. die Steuerung der Versorgungswirtschaft über die Institution 'öffentliche Unternehmung', die Transaktionskosten der betrieblichen und bürokratischen Organisationsnutzung tatsächlich gesenkt oder im Gegenteil erhöht hat, wird man nicht feststellen können. Beachtet werden muß außerdem, daß zwischen der Kommunalisierung und der angestrebten effektiveren Steuerung nicht unerhebliche organisatorische Anpassungskosten - Transaktionskosten im Transformationsprozeß - entstanden: "eine Vielzahl der Unternehmen war nicht unter der Aufsicht der späteren (kommunalen) Eigentümer gewachsen, sondern wurden als kompakte Organisationen von der Kommune durch Ankauf erworben. Damit stand die Kommune (bzw. ihre Vertreter) zunächst nicht in der Organisation der Kommunalunternehmen, sondern außerhalb derselben und mußte eigene Wege zu einer effektiven Unternehmensführung in der Auseinandersetzung mit den in der Unternehmung bereits vorhandenen Machtstrukturen finden."³²

Außerdem zeigte sich sehr bald, daß das Problem der asymmetrischen Information auch zwischen den öffentlichen Betrieben und den kommunalen Organen bestand. Je komplexer die technischen und kaufmännischen Aufgaben wurden, um so schwieriger fiel es Kommunalvertretungen und -verwaltungen, die Betriebsführung der Werksleistung wirkungsvoll zu kontrollieren. Dies wurde zusätzlich dadurch erschwert, daß sich in nicht wenigen Gemeinden das vollzog, was im Rahmen der neueren Regulierungstheorie oder Agency-Theorie als Kipp- oder Capture-These bezeichnet wird: Die Werksausschüsse oder Deputationen, die die Gemeindebetriebe lenken und kontrollieren sollten, identifizierten sich immer stärker mit "ihren" Unternehmen, je intensiver sie sich mit ihnen beschäftigten. "Aus der Kontrolle der Stadtverordneten über die kommunalen Unternehmen war .. ein Patronat geworden."³³ Ob dadurch die Transaktionskosten gesenkt oder gesteigert wurden, sei dahin gestellt.

Der Übergang von der privaten zur öffentlichen Versorgungswirtschaft war Teil eines institutionellen Wandels, der die privatkapitalistische Steuerung der Wirtschaft durch öffentlichen Interventionismus ergänzte bzw. in einigen Teilen sogar ablöste. Bezogen auf die Versorgung- und Verkehrswirtschaft war das "eigentümliche dieses institutionellen Wandels .., daß mit ihm die beschriebenen kommunalen Anpassungsprozesse an die vorherige (privatwirtschaftliche) Regelungsform einhergingen, ja diese ihn oft erst ermöglichten und daß auf diese Weise versucht wurde, den 'institutionellen Sprung' klein zu halten. Mit anderen Worten, erst in Verbindung mit dem Wandel von Organisation und Verhalten der Gemeinden konnte die unzureichende Verbesserung der Versorgung durch die privaten Gesellschaften zu diesem institutionellen Wandel führen."³⁴ Man könnte auch von der Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung sprechen, d.h., daß der institutionelle Wandel ein evolutorischer Prozeß ist, in dem sich neue Strukturen meist in der Tradition der alten herausbilden.³⁵

31 Ebenda, zitiert nach P. van Aubel, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in: H. Peters (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin 1959, S. 892.

32 K.C. Schaefer, Wußten sie, was sie tun? Die Kontrolle der Krefelder Stadtverordneten über das kommunale Gaswerk vor 1914, in: Die alte Stadt. Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege 18, 1991, S. 370.

33 Ebenda, S. 383.

34 Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 234.

35 D.C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge 1990, S. 83 ff.

Kosten der Nutzung des politischen Systems: Politische Transaktionskosten fallen bei der Bereitstellung und Nutzung von politischen Organisationen - z.B. eines Staates oder einer Gemeinde - an.³⁶ Wirtschaftliche Betätigung vollzieht sich im Rahmen solcher Organisationen, die einerseits durch ihre Regeln der Wirtschaft Kosten ersparen, die andererseits aber selbst Kosten verursachen. Die These, daß wie im technisch-wirtschaftlichen so auch im transaktionsökonomischen Bereich mit wachsendem organisatorischen Fortschritt ein zunehmender Kapitaleinsatz erforderlich ist, mag stimmen.³⁷ Über die im Vergleich zur Weimarer oder Bundesrepublik anfallenden Kosten der Nutzung des politischen Systems des Kaiserreichs wird damit allerdings kaum etwas ausgesagt. Es ließe sich trefflich darüber spekulieren, wie hoch sie in dieser Phase waren, in der einerseits die Akteure erhebliche Freiheiten besaßen und die öffentlichen Regelungen nur schwach entwickelt waren, in der sich andererseits die Institutionen einer modernen Industriegesellschaft und die mit ihr verbundenen Verhaltensweisen erst entwickelten.

Während dem privaten Wirtschaftssubjekt bestimmte Rahmenbedingungen, die seine Handlungsmöglichkeiten einschränken, vorgegeben werden, ist dies beim Staat - zumindest bei rechtlichen, politischen und administrativen - nicht der Fall, weil er sie selbst setzt. Er kann z.B. entscheiden, ob ein verteilungs- oder entwicklungspolitisches Ziel mit Hilfe öffentlicher Unternehmen, über öffentliche Ausgaben oder durch Veränderung der institutionellen Bedingungen erreicht werden soll. Da Kommunen - als ein Teil des "Staates" - keine hoheitlichen, z.B. preis- oder kartellrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten besaßen, mußten sie andere Wege suchen, um gegen Preistreiberei oder Monopolmißbrauch vorzugehen. Dabei waren ihrer Unternehmer-tätigkeit kaum Grenzen gesetzt. Es gab keinen Gesetzesvorbehalt, kein einengendes Organisationsrecht, generell keine Bestimmungen, die das freie Spiel der Kräfte eingeschränkt hätten. Das Kaiserreich besaß eine sehr private Privatrechtsordnung, die der öffentlichen Hand einerseits zwar kaum hoheitliche Eingriffe ermöglichte, andererseits aber Raum für Unternehmerinitiative bot, den auch die Gemeinden nutzen konnten. Die Regulierung über den privatrechtlichen Konzessionsvertrag hatte sich als schwierig erwiesen. Der Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Regulierungsrahmens wäre mit erheblichen Kosten verbunden gewesen. Es handelte sich am Ende des 19. Jahrhunderts hierbei eben nicht um bereits 'versunkene Kosten', sondern um potentielle Opportunitätskosten zur unmittelbaren Lenkung mit Hilfe öffentlicher Unternehmen. Diese Lösung war unter den gegebenen Umständen wahrscheinlich kostengünstiger, zumal nicht abzusehen war, inwieweit sich die Kommunen beim Aufbau staatlicher Steuerungsmöglichkeiten als eigenständige Selbstverwaltungskörperschaften würden behaupten können. Welche Gefahr ihnen in dieser Hinsicht drohte, sollte sich in der Zwischenkriegszeit zeigen.³⁸

Ob im Rahmen des Systems kommunaler Selbstverwaltung der Wandel von der traditionellen Honoratioren- zur modernen Leistungsverwaltung Transaktionskosten gesenkt oder erhöht hat, ist eine kaum zu beantwortende Frage. Zwar waren unter dem Regime der Honoratiorenverwaltung ein Teil der politischen Entscheidungen außerhalb der offiziellen Gremien informell, vielleicht "unpolitisch" und wahrscheinlich kostengünstig in den "bürgerlichen Gesellschaften"

36 Vgl. Richter, Institutionen, S. 8 f.; Richter/Furubotn, Institutionenökonomik, S. 54 ff

37 Richter, Institutionen, S. 9.

38 Vgl. G. Ambrosius, Kommunalwirtschaft im Spannungsfeld von Autonomisierung/Privatisierung und Bindung/Regulierung (vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zu den 1930er Jahren), in: Wysocki, Kommunalisierung, S. 141 ff.

getroffen worden.³⁹ Zwar verstärkte die mit der Urbanisierung einhergehende Expansion der kommunalen Verwaltung nicht nur die Bürokratisierungstendenzen, sondern auch die Friktionen zwischen Politik und Administration. Das bedeutete aber nicht automatisch, daß auch die politischen Transaktionskosten stiegen. Immerhin stellten sich die Problemlagen in den Kommunen immer komplexer dar und erforderten eine immer professionellere Kommunalverwaltung.

IV. Eigentums- oder Verfügungsrechte

Dieser Ansatz beschäftigt sich vor allem mit den Kosten und Nutzen bei der Definition, Ausgestaltung, Zuordnung und Beschränkung von Eigentums- und Verfügungsrechten. Ihre Struktur ist deshalb wichtig, weil sie die Transaktionskosten und die Anreize und damit das wirtschaftliche Verhalten beeinflussen.⁴⁰ Im Rahmen des Property-Rights-Ansatzes geht es um die absoluten Verfügungsrechte, also in unserem Fall um die, die sich aus dem Eigentum an Versorgungsbetrieben ergaben. Im Rahmen des Transaktionskosten-Ansatzes werden die relativen Verfügungsrechte behandelt, die z.B. bei den Konzessionsverträgen eine Rolle spielten. Ausgehend vom Referenzmodell der Eigentümerunternehmung, bei dem 'unverdünnte' Verfügungsrechte vorliegen und keine Transaktionskosten anfallen, werden Annahmen über die Effizienzwirkung alternativer Unternehmensformen abgeleitet. Dabei werden vornehmlich die sich aus unterschiedlich verdünnten bzw. abgeschwächten Verfügungsrechten ergebenden Transaktionskosten, insbesondere in Form von Kontrollkosten, untersucht.⁴¹ Da sich auch diese Theorierichtung der Institutionenökonomik auf den methodologischen Individualismus stützt, verfügen über die vorhandenen Ressourcen letztlich immer Individuen, selbst wenn sich diese in öffentlichem Eigentum befinden. Nicht anonyme Institutionen, sondern Einzelpersonen maximieren ihren Nutzen. Das bedeutet, daß diese um so größere Anstrengungen vollbringen, die Effizienz von Unternehmen zu steigern, je direkter sie über möglichst konzentrierte Eigentumsrechte am Erfolg partizipieren - ein Argument, das bereits damals immer wieder angeführt wurde, um die Ineffizienz von Gemeindebetrieben zu belegen. Das bedeutet außerdem, daß weitestgehend individualisierte Verfügungsrechte die beste Garantie dafür bieten, daß die vorhandenen Ressourcen möglichst pfleglich genutzt werden. Die Kontrollfunktion über den Ressourceneinsatz wird von der Marktkonkurrenz übernommen. Sie steuert die frei vereinbarte Übertragung von Verfügungsrechten und sichert eine effiziente Allokation der Ressourcen, um die es hier ausschließlich geht.⁴²

39 H. Croon, Das Vordringen der politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, in: *ders. u.a.*, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1971, S. 15 ff; zitiert nach Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 75.

40 Vgl. Richter/Furubotn, Institutionenökonomik, S. 79 ff.; I. Böbel, Eigentum, Eigentumsrechte und institutioneller Wandel, Berlin u.a. 1988; M. Buhbe, Ökonomische Analyse von Eigentumsrechten. Der Beitrag der economics of property rights zur Theorie der Institutionen, Frankfurt a.M. 1980.

41 Zur Anwendung auf öffentliche Unternehmen siehe z.B. A. Picot/T. Kaulmann, Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 37, 1985, S. 956 ff.

42 Zur Relevanz des Ansatzes für die Wirtschaftsgeschichte vgl. C. Wischermann, Der Property-Rights-Ansatz und die "neue" Wirtschaftsgeschichte, in: Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft 19, 1993, S. 239 ff.; K. Borchardt, Der "Property Rights-Ansatz" in der Wirtschaftsgeschichte - Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches?, in: J. Kocka (Hg.), Theorien in der Praxis des Historikers. Forschungsbeispiele und ihre Diskussion, Göttingen 1977, S. 140 ff.

Nun bilden die Eigentumsverhältnisse bei Unternehmen eine ganze Bandbreite von Möglichkeiten der Verteilung der Verfügungsrechte, die vom Einzelunternehmer über eine bestimmte Anzahl von Aktionären bis hin zur Gesamtheit der Steuerzahler reicht. Aus der Sicht der Theorie der Verfügungsrechte besteht ein Problem bei öffentlichen Unternehmen darin, daß der einzelne Steuerzahler nicht die Möglichkeit besitzt, das auf ihn entfallene Staatseigentum zu veräußern oder in sonstiger Form darüber zu verfügen; seine Eigentumsrechte tendieren gegen Null.⁴³ Außerdem sind die Unternehmenserträge nicht individuell zurechenbar. Anstrengungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit mit der Folge von Kostensenkungen kommen sehr allgemein der Gesamtheit der Bevölkerung zugute. Es bestehen daher nur sehr vage Anreize, die verantwortlichen Politiker, Unternehmensleiter und Beschäftigten zu kontrollieren, was denen Spielraum für eigennütziges Verhalten schafft. Darüber hinaus gibt es im Gegensatz zur privaten Unternehmung keine Kontrolle über den Kapitalmarkt. Außerdem sind öffentliche Unternehmen, wie bereits angesprochen, nicht nur dem Ziel der Allokationseffizienz verpflichtet. Indem man den Versorgungsbetrieben Beschränkungen in ihrem unternehmerischen Verhalten auferlegt, werden die Verfügungsrechte verdünnt.⁴⁴ Eigentumsrechtlich kann bei öffentlichen Unternehmen somit nur unter Berücksichtigung der sich durch den öffentlichen Auftrag ergebenden Nebenbedingungen argumentiert werden.

Aus der Sicht des Property-Rights-Ansatzes kann zur Verminderung des Risikos opportunistischen Verhaltens bzw. der Transaktionskosten also nicht einfach die Übernahme des privaten Versorgungsbetriebes in kommunalen Besitz empfohlen werden. Allerdings weist der Ansatz bei der empirischen Überprüfung bzw. historischen Anwendung Defizite auf. Zum einen reichte das Eigentum am "Produktionsfaktor Boden" nicht aus, um über den Konzessionsvertrag das öffentliche Interesse durchzusetzen. Die Verfügungsrechte wurden so stark verdünnt, daß Einfluß und Kontrolle mit hohen Transaktionskosten verbunden waren. Erst bei der Vertragsverlängerung besaßen die Kommunen eine relativ starke Stellung, weil die bisherige Konstellation des bilateralen Monopols mit dem Ende des Rechts zur Nutzung der Straßen und Wege aufgelöst wurde, und das Eigentum an diesen ein einseitiges Monopol begründete, mit dem der Marktzugang kontrolliert werden konnte. Zum zweiten greift der Verfügungsrechte-Ansatz zu kurz, weil mit der "Individualisierung" des Staates ein wesentlicher Faktor wegdefiniert wird, der nun einmal existiert. Die Gemeinde als Träger verfügte als kollektive Institution über Verfügungsrechte; sie kommunalisierte private Unternehmen, lenkte und kontrollierte eigene Versorgungsbetriebe und eignete sich Gewinne an.⁴⁵ Auch die Berücksichtigung von Politikern und Bürokraten und damit der Frage, inwieweit diese die Interessen der Allgemeinheit vertreten oder ihr eigennütziges Kalkül verfolgen, beseitigt nicht die Tatsache, das es sich bei ihr um eine kollektive Institution handelte. Zum dritten zeigt gerade die historische Analyse, daß sich diese kollektive Institution bei näherer Betrachtung tatsächlich sehr schnell in einzelne Politiker und Verwaltungsbeamte auflöste. Sie trat als Vorsitzender des Werksausschusses, als leitender Beamter der Gemeindeverwaltung, als Stadtrat oder Bürgermeister auf, der Versor-

43 Vgl. *W. Noll*, Die Relevanz der Property Rights-Theorie für eine Theorie öffentlicher Unternehmen, in: *Friedrich*, Beiträge, S. 45 ff.; *B. Stauss*, Private und öffentliche Unternehmen im Effizienzvergleich. Unternehmensverfassungen im Lichte der Property Rights-Theorie, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 6, 1983, S. 278 ff.

44 Vgl. *D. Budäus*, Theorie der Verfügungsrechte als Grundlage der Effizienzanalyse öffentlicher Regulierung und öffentlicher Unternehmen?, in: *ders. u.a. (Hg.)*, Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte, Wiesbaden 1988, S. 45 ff.

45 *Noll*, Property Rights-Theorie, S. 54.

gungsbetrieb als abhängiger Verwaltungsangestellter oder als mehr oder weniger selbständiger Werksleiter bzw. Manager. Besonders wenn der einzelentscheidende Beamte auf der Verwaltungs- und der selbständige Werksdirektor auf der Unternehmensseite gut kooperierten, traten geringe Reibungsverluste auf, fielen die Transaktionskosten niedrig aus. Es war durchaus möglich, daß eine engagierte Werksdeputation den "dynamischen Werksleiter" in seiner Arbeit mehr unterstützte als behinderte. Hierauf wurde bereits hingewiesen wie auf das Phänomen, daß sich Verwaltungsbeamte und Werksdeputationen mit "ihren" Betrieben identifizierten und ihre Eigentumsrechte weniger als Kontrolle und mehr als Patronat nutzen.

Im übrigen stellte die Alternative zur Kontrolle des öffentlichen Unternehmens durch bürokratische Instanzen ja nicht notwendigerweise der eigentums- und verfügungsrechtlich "konzentrierte" Eigentümerunternehmer dar.⁴⁶ Im Gegenteil, in den meisten Fällen waren es mehr oder weniger konzentrierte private Kollektive im Rahmen von Gesellschaften mbH oder Aktiengesellschaften. Dann aber stellt sich erst recht die Frage, ob die Kontrolle eines privaten Unternehmens durch private Aktionäre, die zusätzlich durch öffentliche Kontrolle ergänzt werden mußte, wirklich effektiver oder "billiger" war als ein öffentliches Unternehmen durch Beamte bzw. Angestellte, die die Kommune sowieso bezahlen mußte.⁴⁷ Die Zusammenhänge werden noch unüberschaubarer, berücksichtigt man, daß sich bei gemischtwirtschaftlichen und -öffentlichen Unternehmen der Principial ebenfalls in ein Kollektiv mit der entsprechenden Zersplitterung der Verfügungsrechte auflöste. Unter verfügungsrechtlicher Perspektive müssen also die Vorteile vor allem der gemischtwirtschaftlichen Organisationsform relativiert werden. Im übrigen fiel die Kommunalisierung dann leichter, wenn die Gemeinde selbst oder ihre Bürger bereits als Aktionäre am bis dahin gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt waren.⁴⁸ Letztlich wird man nicht stichhaltig begründen können, daß im hier behandelten Fallbeispiel aus der Perspektive der Eigentums- und Verfügungsrechte die private oder die öffentliche Unternehmung die effizientere Lösung darstellte.

V. Relationale Verträge

Relationale Verträge sind langfristige Vereinbarungen, die nicht alle Eventualitäten eines Vertragsverhältnisses erfassen. Sie sind unvollständig, weil von eingeschränkter Rationalität der Vertragspartner ausgegangen wird. Sie bergen außerdem insofern Gefahren in sich, als die Risiken und Informationen asymmetrisch verteilt sind. Für die investierenden Parteien stellt sich somit das Problem des ex ante Schutzes gegen ex post Unzulänglichkeiten.⁴⁹ Da die Investitionen bei den Vertragsparteien meist unterschiedlich ausfallen, ist davon auszugehen, daß eine Partei bei Streitigkeiten eine bessere Ausgangslage besitzt, und zwar die mit den geringeren Investitionen. Die Institutionenökonomien sprechen in diesem Zusammenhang martialisch von möglichen "Raubüberfällen", die durch konsequente Ausnutzung der stärkeren Position möglich sind, und der sich die schwächere Partei durch "Geiselnahme" und ähnlichen Strategien zu erwehren versucht. In jedem Fall ist relationalen Verträgen ein "moralisches Risiko" immanent, weil von "opportunistischem" Verhalten der Vertragspartner auszugehen ist. Da ihre Durchsetzung nur begrenzt durch das Recht garantiert werden kann, müssen sie bei Streitigkeiten durch private Arrangements zwischen den Vertragspartnern ergänzt werden. Die konse-

46 K. Kühne, Firmentheorie und Managertum, in: Friedrich, Beiträge, S. 157 ff.

47 Die Frage, ob das öffentliche oder das private, aber öffentlich regulierte Unternehmen die bessere Lösung sei, wurde in dieser Zeit vor allem von Emil Sax intensiv behandelt.

48 Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 44.

49 Vgl. Richter/Furubotn, Institutionenökonomik, S. 173 ff.

quenteste Art, das Risiko opportunistischen Verhaltens des Vertragspartners zu vermindern, stellt die Übernahme oder die Beteiligung dar.

Im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen privatem und öffentlichem Partner stand bei der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft der Konzessionsvertrag. Er bildete die Klammer zwischen dem Konsuminteresse der Gemeinde an einer guten und preiswerten, öffentlichen und auch privaten Versorgung und dem Produzenteninteresse des Privatunternehmens an monopolistischer Absicherung und hohen Gewinnen. Von den verschiedenen Möglichkeiten, den Bau und den Betrieb von Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu finanzieren und zu führen, soll hier abgesehen und "idealtypisch" nur die Konstellation berücksichtigt werden, in der sich die Gemeinde als Konzessionsgeber und die private Unternehmung als Besitzer und Betreiber gegenüber standen.⁵⁰ Die wichtigsten Punkte des Vertragsverhältnisses betrafen das Monopol und seine Laufzeit, die Preise, den Umfang und die Qualität der Leistungen, Abgaben an die Kommunen sowie die Regelungen des Vertragsendes. In der Gaswirtschaft betrug die durchschnittliche Laufzeit zwischen 20 und 30 Jahren mit steigender Tendenz.⁵¹ Vorzeitige Kündigung war nicht selten möglich, allerdings nahm ihr Anteil an den insgesamt beendeten Vertragsverhältnissen ab. Zumindest in der Gaswirtschaft erfolgten in der ersten Kommunalisierungswelle während der 1860er Jahre die meisten Kommunalisierungen noch vor dem offiziellen Vertragsende, in der zweiten am Ende des Jahrhunderts dagegen mit dem geplanten Ablauf der Vertragsperiode. Gerade bei Produktionen, die - wie bei der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft - mit hohen Einstiegskosten verbunden waren, bestand wegen der "versunkenen Kosten" und den zumindest anfänglich unsicheren Absatzerwartungen auf der Seite der privaten Anbieter meist der Wunsch nach langfristigem Vertragsabschluß, während sich der öffentliche Nachfrager kürzer binden wollte.

Die Verträge waren zwar differenziert formuliert und erfaßten im Laufe der Zeit immer mehr Tatbestände, die potentiell zu Streitigkeiten führen konnten; insofern könnte man von einer Verbesserung des Kontraktmanagements sprechen.⁵² Vollständig in dem Sinne, daß sie diese ganz ausschließen konnten, waren sie dennoch nicht. Auf kommunaler Seite kritisierte man vor allem die hohen Preise, die trotz Produktivitätssteigerungen und abnehmenden Kosten nicht gesenkt wurden, die schlechte Produktqualität, z.B. des Gases, den schleppenden Ausbau der Versorgungsnetze und die Verzögerung des technischen Fortschritts. Dabei war es häufig nicht klar, ob das - aus Sicht der Kommunen - "arglistige" Verhalten der Unternehmen vertraglich gedeckt war oder nicht. Aber selbst in den Fällen, in denen die vertraglichen Bestimmungen scheinbar unstreitig waren, mußten häufig neue Vereinbarungen gefunden werden, um Streitigkeiten beizulegen. Offensichtlich bot konsensuale und vertrauliche Zusammenarbeit die beste Voraussetzung dafür, nach Vertragsende die Konzession zu verlängern. Unternehmen, die ihre Monopolposition konsequent ausnutzten, ohne auf kommunale Interessen Rücksicht zu nehmen, hatten jedenfalls kaum Chancen, einer Kommunalisierung zu entgehen.⁵³

Generell, auch dann, wenn die Vertragspartner eher konsens- als konfliktbezogen zusammenarbeiteten, wurden auf kommunaler Seite an den langfristigen Verträgen zunehmend die asymmetrische Information und der Aufwand, der mit privaten Regelungen bzw. Nachverhandlungen verbunden war, kritisiert. Die Bereitschaft zum konsensualen Arrangement nahm ab und die, den Rechtsweg zu beschreiten, zu. Die steigende Zahl der Prozesse zwischen

50 Zu verschiedenen Formen gemischtwirtschaftlicher Unternehmen vgl. *Brunckhorst*, Kommunalisierung, S. 39 ff.

51 Ebenda, S. 45 ff.

52 *Krabbe*, Städtische Wirtschaftsbetriebe, S. 128 ff.

53 *Brunckhorst*, Kommunalisierung, S. 43.

privaten Versorgungsunternehmen und Kommunen, die nicht selten bis zum Reichsgericht führten, zeigt dies.⁵⁴ Insofern entsprachen die Konzessionsverträge immer weniger dem Prototyp des relationalen Vertrages, der ja gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß vornehmlich außergerichtliche Problemlösungen gesucht und gefunden werden. Der Vorteil von privaten Unternehmen im Vergleich zu Regiebetrieben wurde aus kommunaler Perspektive im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts nicht selten darin gesehen, bei Streitigkeiten, den Rechtsweg beschreiten zu können, was beim eigenen Betrieb eben nicht möglich war.

Beide Vertragsparteien kämpften mit harten Bandagen. Z.B. versuchten die privaten Unternehmen zu verhindern, daß noch vor Vertragsende Röhren für einen neuen kommunalen Versorgungsbetrieb gelegt wurden, der den alten privaten ersetzen sollte.⁵⁵ Mit der ihnen zugesicherten Ausschließlichkeitsklausel wollten die Gaswerksbetreiber die Verbreitung der Elektrizität verhindern. Dabei war es entscheidend, ob die Monopolklausel im Konzessionsvertrag als Beleuchtungs-, Gaslieferungs-, Röhrenlegungs- oder Leistungsmonopol formuliert war. Streit gab es selbst dann, wenn die Verträge eine allgemeine Aussage in dem Sinne enthielten, daß die Einführung neuer Beleuchtungsmittel grundsätzlich der Zustimmung des privaten Gaswerksbetreiber bedurfte, weil meist Interpretationsspielräume bestanden. Natürlich wurden bestehende Anlagen nicht mehr gewartet und keine Ersatzinvestitionen getätigt, wenn kaum Aussicht bestand, eine Verlängerung des Konzessionsvertrages zu erreichen.⁵⁶ Umgekehrt nutzten auch die Gemeinden alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um ihre Interessen durchzusetzen. In Krefeld wurde sogar eine neue Steuer auf Gas erfunden, um sich den Verpflichtungen aus dem Konzessionsvertrag zu entziehen.⁵⁷ Selbst wenn die Kommunen letztlich am längeren Hebel saßen, war während der Vertragsdauer durchaus nicht klar, welche Seite die stärkere Position besaß. Zwar waren die vertragsspezifischen Investitionen am Anfang für das private Unternehmen höher, daraus resultierte aber nicht automatisch eine schwächere Verhandlungsposition, wenn man bedenkt, wie lange die Verträge liefen, und welche Opportunitätskosten für die Gemeinde dadurch anfielen, daß durch Monopolklauseln eventuell technische Fortschritte und damit Entwicklungschancen nicht genutzt werden konnten.

In der ersten Kommunalisierungsphase bei den Gaswerken während der 1860er Jahre hielten selbst diejenigen die Gasversorgung durch private Unternehmen noch für vertraglich regelbar, die letztlich für eine Kommunalisierung stimmten.⁵⁸ Angesichts praktischer Erfahrungen wurde dies aber zunehmend bezweifelt und präzise vertragliche Regelungen für alle Eventualitäten - trotz verbesserten Kontraktmanagements - nicht für möglich gehalten. Das Gefühl, von den privaten Unternehmen abhängig zu sein, war bei den Gemeinden jedenfalls ausgeprägt. Der Wunsch, sich aus dieser Abhängigkeit zu befreien und langwierige Nachverhandlungen bzw. Prozesse zu vermeiden, d.h. Transaktionskosten zu sparen, stellten einen wichtigen Grund für Kommunalisierungen dar. Die Institutionenökonomik geht davon aus, daß Verträge, die ein bilaterales Monopol begründen, ein der Effizienz abträgliches opportunistisches Verhalten fördern, das die Eigenproduktion des Nachfragers gegenüber dem Fremdbezug vorteilhafter erscheinen läßt. Diese Annahme wird durch die hier behandelten historischen Zusammenhänge bestätigt.

54 Ebenda, S. 140 ff.

55 Ebenda, S. 142.

56 *Krabbe*, Städtische Wirtschaftsbetriebe, S. 123.

57 *K.C. Schaefer*, Der Beginn der kommunalen Energieversorgung in Krefeld. Motive der kommunalen Leistungserstellung und Tarifpolitik bis 1914, in: Blätter für deutsche Landesgeschichte 127, 1991, S. 277.

58 *Brunckhorst*, Kommunalisierung, S. 148 ff.; *Kob*, Gemeindebetrieb, S. 23 ff.

VI. Neue Politische Ökonomie

Ob die Neue Politische Ökonomie zum Kern des institutionenökonomischen Ansatzes gehört, sei dahingestellt. Sie ist aber in jedem Fall eng mit der Institutionenökonomik verbunden. Sie beschäftigt sich ebenfalls mit Institutionen, indem sie das neoklassische Verhaltensmodell auf Gebiete außerhalb der reinen Märkte mit ausschließlich Gütern und Preisen anwendet, z.B. auf Wahlsysteme, Parteien, Regierungen, Bürokratien oder Interessengruppen. Ausgangspunkt ist die Annahme, daß Individuen auch in außermarktlichen Bereichen mehr oder weniger rational ihren Eigennutz zu maximieren versuchen.⁵⁹

Zunächst soll versucht werden, unter Rückgriff auf einen Aufsatz von R.H. Tilly, einen Zusammenhang zwischen Wählerinteressen und Kommunalisierungen herzustellen.⁶⁰ Die Dreiklassen-Wahlrechte in den deutschen Ländern erkannten im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Bürgerrecht nur einen kleinen Teil der Bevölkerung überhaupt als Wähler an. Unter ihnen besaßen die wohlhabenden Bürger die größte Wahlkraft. Der Teil, der ein Drittel des Einkommensteueraufkommens entrichtete, verfügte z.B. in Preußen über ein Drittel der Wahlstimmen. Je ungleicher die Einkommensverteilung war, um so konzentrierter waren die politischen Machtverhältnisse. Da die wohlhabenden Bürger zugleich die meisten Steuern zahlen mußten, konnten sie versuchen, sich über erhöhte Einnahmen aus den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben steuerlich zu entlasten. Das konnte zwar auch über erhöhte Abgaben konzessionierter Privatbetriebe geschehen; leichter war dies aber sicherlich bei Gemeindebetrieben zu erreichen. R.H. Tilly spricht von der "These der kommunalen Investitionstätigkeit als vorwärtsgerichtete Steuerentlastungsstrategie, d.h. als Erwerb und Ausbau von einnahmeträchtigen Produktionsanlagen". Er nennt seine abhängige Variable sehr allgemein die Bereitschaft der Gemeinden Investitionen zu tätigen, meint damit aber den Auf- oder Ausbau eigener Stadtwerke, der sehr häufig eine Kommunalisierung voraussetzte. Zunächst kann festgehalten werden, daß bei den Einkünften der Gemeinden grundsätzlich ein negativer Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Betriebseinnahmen als Anteil aller Einnahmen und dem Wachstum der direkten Steuern als Anteil am Gesamtsteueraufkommen bestand.⁶¹ Allerdings war dieser Zusammenhang nicht sehr ausgeprägt. Es kann also nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß ungleichere Einkommensverhältnisse zu einer größeren Bereitschaft führten, private Versorgungsbetriebe zu übernehmen und sie dann auszubauen.

Im übrigen veränderte sich der Zusammenhang zwischen Betriebseinnahmen und Steueraufkommen im Laufe der Zeit, weil sich die Interessenlage der wohlhabenden Bürger wandelte.⁶² Anfangs waren sie nicht nur die, die die meisten Steuern zahlten, sondern auch die, die die größten Mengen an Gas, Wasser oder Elektrizität verbrauchten. Als Stadtverordnete und Konsumenten forderten sie daher von den privaten Versorgungsbetrieben möglichst niedrige Tarife und machten in der ersten Kommunalisierungsphase ihre Entscheidung darüber, ob das private Unternehmen vergemeindet werden sollte, nicht selten vom Ausmaß der von der Gasgesellschaft angebotenen Tarifiereduktion abhängig.⁶³ Als sie nach der Kommunalisierung dann selbst

59 Vgl. B.S. Frey, *Moderne Politische Ökonomie*, München 1977; P. Herder-Dorneich, *Neue Politische Ökonomie. Eine kurzgefaßte Hinführung. Rückblick - Anwendung - Ausblick*, Baden-Baden 1992; B.S. Frey/G. Kirchgässner, *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*, München 1994.

60 R.H. Tilly, *Investitionen der Gemeinden im Deutschen Kaiserreich*, in: K.H. Kaufhold (Hg.), *Investitionen der Städte im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln 1997, S. 39 ff.

61 Ebenda, S. 49.

62 Kwack, *Kommunalunternehmen*, S. 101 ff.

63 Brunckhorst, *Kommunalisierung*, S. 212.

die Energiepreise bestimmten, "dauerte es selbstverständlich noch eine gewisse Zeit, bis sich bei ihnen Gesichtspunkte des 'Gesamtwohls' gegen die tradierten gruppenegoistischen Motive durchsetzten".⁶⁴ Mit zunehmender Verbreitung der Versorgungswirtschaft boten sich die Betriebseinnahmen dann als Alternative zum Steueraufkommen an, vor allem aber konnten bei entsprechender Tarifgestaltung die Großkunden und gewerblichen Abnehmer durch die Kleinkunden subventioniert werden. Hier lag nach K.C. Schaefer das "eigentliche Feld der politischen Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Stadtwerke".⁶⁵

Wichtiger für die Investitionsbereitschaft der Gemeinden als der Wunsch einer kleinen Gruppe besonders wohlhabender Bürger nach steuerlicher Entlastung war die Nachfrage der Bevölkerung.⁶⁶ Auf den hier behandelten Sachverhalt übertragen würde die These lauten, daß Gemeinden um so eher bereit waren, private Betriebe zu übernehmen und die öffentliche Versorgung auszubauen, je höher das Einkommen ihrer Bürger und - damit eng zusammenhängend - ihre Finanzkraft war. Dieser Zusammenhang wird zumindest hinsichtlich der allgemeinen Investitionsbereitschaft durch Tillys Studie eindeutig bestätigt. Zum gleichen Ergebnis kommt eine Untersuchung über den Aufbau der Wasserversorgung und -entsorgung im Kaiserreich.⁶⁷ Über die Bereitschaft zur Kommunalisierung kann daraus allerdings nur mit Einschränkung eine Aussage abgeleitet werden, da die Wasserversorgung und -entsorgung in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle von vornherein als öffentlicher Betrieb organisiert war. Für den Aspekt der Kommunalisierung könnte immerhin wichtig sein, daß auch hier die Bereitschaft der Gemeinden, das Risiko modernisierende Investitionen zu übernehmen, um so größer war, je ungleicher sich die Einkommensverteilung ausprägte, d.h. je konzentrierter die Machtverhältnisse waren. Dieses Ergebnis kommt dadurch zustande, daß nicht das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, sondern das Einkommen des Medianwählers als unabhängige Variable verwendet wurde. Das Medianeinkommen ist das, welches sich auf der Skala der Einkommenssteuerepflichtigen genau in der Mitte befindet. Das Medianwählermodell wird üblicherweise in der Neuen Politischen Ökonomie angewendet und kann politische Entscheidungen in Abhängigkeit vom Steuer"preis" und vom Einkommen unter bestimmten Voraussetzungen recht gut erklären. Natürlich waren die Investitionsentscheidungen auch noch von anderen Faktoren abhängig.⁶⁸

Entsprechend der Neuen Politischen Ökonomie ist die Wahl für einen bestimmten Organisationstyp auf der Mikroebene auch von der Gestaltung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen auf der Makroebene abhängig.⁶⁹ Auf den behandelten Untersuchungsgegenstand bezogen läuft die Argumentation etwas verkürzt auf folgendes hinaus: In einem System mit starkem politischen Wettbewerb, in dem Politiker und Parteien um die Wähler konkurrieren, werden sie eine öffentliche Unternehmertätigkeit möglichst vermeiden und das Angebot entsprechender Leistungen, so weit es geht, privaten Unternehmern überlassen. In einem System mit abgeschwächtem politischen Wettbewerb ist die Bereitschaft zu einer solchen Wirtschafts-betätigung dagegen größer, da sich Politiker, ohne bei Mißmanagement das Risiko der Abwahl

64 Schaefer, Energieversorgung, S. 303.

65 Ebenda, S. 304.

66 Tilly, Investitionen, S. 51 ff.

67 J.C. Brown, Reforming the Urban Environment: Sanitation, Housing, and Government Intervention in Germany, 1870 - 1910, Michigan 1987; *dgl.*, Public Reform for Private Gain? The Case of Investments in Sanitary Infrastructure: Germany, 1880 - 1887, in: Urban Studies 26, 1989, S. 2 ff.

68 Vgl. zur Kommunalisierung der Wasserwerke auch Delwig, Wirtschaftspolitik, S. 190 ff; Reif, Stadt, S. 219 ff.

69 Vgl. K.-E. Schenk, "Institutional Choice" und Transaktionsökonomik - Perspektiven der systemanalytischen und industrieökonomischen Anwendung, Stuttgart 1982.

in Kauf nehmen zu müssen, opportunistisch verhalten und sie ihre spezifischen Interessen - auch mit Hilfe öffentlicher Unternehmen - verfolgen können.⁷⁰ Entsprechend dieser Argumentation sind öffentliche Unternehmen also eher in Systemen mit schwachem politischen Wettbewerb zu erwarten als in solchen mit intensivem. Im Kaiserreich war die politische Wettbewerbsintensität gering. Das Wahlrecht ließ, wie gesagt, nur einen kleinen wohlhabenderen Teil der Bevölkerung zur Wahl der Kommunalparlamente zu.⁷¹ Die Konkurrenz unter der liberal-bürgerlichen Gruppierungen bzw. Parteien war begrenzt. Das Honorationsprinzip prägte bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein Kommunalvertretungen und -verwaltungen.⁷²

Natürlich standen auch damals Politiker vor dem Dilemma, bei der Übernahme privater Unternehmen in kommunale Regie die politische Verantwortung bei einem eventuellen Scheitern übernehmen zu müssen. Dies dürfte in den 1860er Jahren während der ersten Kommunalisierungsphase in der Gaswirtschaft u.a. Bürgermeister und Verwaltungen von einer Kommunalisierung abgehalten haben.⁷³ Kam es dagegen in der zweiten Kommunalisierungsphase zu Meinungsunterschieden, so traten sie durchweg für die Übernahme des Versorgungsbetriebes ein. Geht man davon aus, daß sich der politische Wettbewerb im Laufe der Zeit verstärkte, so hatte die Bereitschaft zur Kommunalisierung eher abnehmen müssen. Der Grund dafür, daß dies nicht geschah, lag im abnehmenden unternehmerischen Risiko und in der zunehmenden Chance, sich durch eine erfolgreiche Unternehmens- bzw. Versorgungspolitik positiv profilieren zu können. Die Schwelle gegen Kommunalisierung sank, da die politischen Kosten bei einem Mißerfolg, der kaum zu erwarten war, relativ niedrig, die politischen Nutzen bei einem Erfolg dagegen relativ hoch lagen.

Schließlich soll noch ein Aspekt erwähnt werden, der bei den Entscheidungen zur Kommunalisierung allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt hat, der aber nicht ganz vernachlässigt werden darf: die Möglichkeit der in kommunalen Betrieben Beschäftigten über Wahlen und über Streiks kommunalpolitische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dahinter steht die Annahme der Neuen Politischen Ökonomie, daß kleine homogene Gruppen grundsätzlich ihre Interessen leichter durchsetzen können als große inhomogene. Während die potentielle Möglichkeit der öffentlich Beschäftigten, ihre Wahlmacht zur Durchsetzung gruppenegoistischer Interessen zu mißbrauchen, von den Kommunalisierungsgegnern betont wurde⁷⁴, spielte sie für Kommunalisierungsbefürworter kaum eine Rolle.⁷⁵ Letztlich war ihre Anzahl selbst bei voll ausgebauten öffentlichen Betrieben und gleichem Wahlrecht zu gering, als daß sie entscheidenden Einfluß hätten ausüben können.⁷⁶

Auch das Problem der eigennützigen Belegschaften von Versorgungsbetrieben, die die Arbeitgeber zur Durchsetzung von Lohnforderungen etc. durch Androhung von Streiks "erpressen" konnten, wurde erkannt. Das Ziel, solche potentiellen Streiks dadurch zu verhin-

70 M. Scholz, Der Beitrag des Institutional Choice-Ansatzes zum Verständnis der Existenz von Nonprofit Organisationen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 14, 1991, S. 79 ff.

71 Vgl. W. Hofmann, Preußische Stadtverordnetenversammlungen als Repräsentativ-Organe, in: J. Reulecke (Hg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Münster 1980, S. 31 ff.; ders., Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung, in: K.G.A. Jeserich (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3. Stuttgart 1984, S. 606 ff.

72 Vgl. auch J. Reulecke, Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1985.

73 Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 74 f., 222.

74 J.L. Aveybury, Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, Jena 1911.

75 Kob, Gemeindebetrieb, S. 14 ff.

76 Kwack, Kommunalunternehmen, S.

dem, daß private Betriebe vergemeindet und die Belegschaften anschließend in eine Art Beamtenverhältnis übernommen wurden, das die Beteiligung an Streiks untersagte, spielte bei Kommunalisierungen ebenfalls keine Rolle. Immerhin wurde 1906 dem Reichstag eine Gesetz vorgelegt, das solche Streiks verbieten sollte. Es wurde allerdings zurückgezogen.⁷⁷

Obwohl es nicht zum Argumentationsschema der Neuen Politischen Ökonomie paßt, soll zumindest am Schluß daraufhin gewiesen werden, daß auch Ideologie und Zeitgeist den Prozeß der Kommunalisierungen beeinflussen.⁷⁸ Nicht alle subjektiven Motive lassen sich auf die Maximierung des Eigennutzes reduzieren. Wenn H.-D. Brunckhorst feststellt, daß Kommunalisierungen nicht aus einer "sozialistischen" Einstellung mit dem Ziel einer Überwindung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung angemessen erklärt werden können, daß es vielmehr um eine Privatisierung der Verlustrisiken und eine Sozialisierung der Gewinnchancen ging, so hat er nur teilweise Recht.⁷⁹ Abgesehen davon, daß es auch zu einer Externalisierung von Unternehmenskosten zu Lasten der öffentlichen Hand kam, wurden die Kommunalisierungen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts von einer 'Grundstimmung' getragen, die sich aus recht unterschiedlichen und tieferreichenden Quellen speiste:

- aus einer "Ideologie der Modernisierung", für die Städte immer mehr Dienstleistungszentren mit vielfältigen entwicklungspolitischen Aufgaben darstellten;
- aus einem antimonopolistischen Liberalismus auf liberaler und bürgerlicher Seite, der sich gegen die Gefahr der Ausbeutung durch private Monopole richtete;
- aus gemeinwirtschaftlichen Vorstellungen auf sozialdemokratischer Seite, die darauf zielten, das kapitalistische System zumindest auf kommunaler Ebene durch öffentliches Eigentum zu zügeln;
- aus dem wachsenden Selbstbewußtsein administrativer Eliten, die ihren Einfluß ausdehnen wollten.

VII. Abschließende Bemerkung

Zunächst sei noch einmal daraufhingewiesen, daß die methodologischen Grundlagen des neoklassischen Modells, die mit Einschränkungen auch für die Institutionenökonomik gelten, nicht hinterfragt wurden. Es sei außerdem betont, daß sich geschichtliche Entwicklungen im allgemeinen und die Veränderungen von Institutionen im besonderen selbstverständlich nicht nur durch ökonomischen Kosten-Nutzen-Überlegungen erklären lassen. Selbst D.C. North betont ja, daß die Prämissen des neoklassischen Effizienzkonzepts so restriktiv seien, daß eine an ihnen orientierte Wirtschaftsgeschichte kaum in der Lage sei, institutionellen Wandel empirisch gehaltvoll zu analysieren. Allerdings kann das Kosten-Nutzen-Kalkül durchaus manche an sich bekannte Zusammenhänge schärfer ausleuchten. Auch wenn hier nur eine recht einfache Methodik verwendet wurde, die den verschiedenen Theorievarianten nur bedingt gerecht wird, so deutet sich doch die Möglichkeit einer Weiterentwicklung im Sinne verbesserter Operationalität an. Die Frage, ob im hier behandelten Fallbeispiel wirklich neue Perspektiven zur

77 Kob, Gemeindebetrieb, S. 18 f.

78 Vgl. G. Ambrosius, Die historisch wirksamen Kräfte bei der Entwicklung öffentlicher Unternehmen: Deutschland im internationalen Vergleich, in: W.W. Engelhardt/P. Eichhorn (Hg), Standortbestimmung der öffentlichen Wirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, Baden Baden 1994, S. 199 ff.; ders., Privatisierungen in historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln 4, 1994, S. 415 ff.

79 Brunckhorst, Kommunalisierung, S. 232.

Kommunalisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufgezeigt werden können, wird man weder eindeutig bejahen noch verneinen können.

Einerseits ging es nicht darum, das intentionale Handeln, den Motivpluralismus der damaligen Akteure darzulegen, andererseits sollte die Analyse nicht auf die Transaktionskosten als den geschichtsmächtigen Wirkungsfaktor verengt werden. Aus der Institutionenökonomik in ihren verschiedenen Theorierichtungen wird man jedenfalls keine solche dominante Ursache für die Kommunalisierung herausfiltern können. Selbst wenn dem methodologischen Individualismus die Präferenz für privates Eigentum, für die Individualisierung von Verfügungsrechten inhärent ist, so wird man der Institutionenökonomik nicht den Vorwurf machen können, daß ihre Argumentation sozusagen ansatzimmanent auf möglichst unverdünnte Eigentumsrechte als die in jedem Fall transaktionskostengünstigste Lösung hinausläuft. Wenn man den Blickwinkel nicht auf die allokativen Effizienz reduziert und akzeptiert, daß es eine soziale oder gemeinwirtschaftliche Effizienz gibt, wird man im hier behandelten Beispiel zum Ergebnis kommen, daß öffentliches Eigentum wohl doch die "kostengünstigere" Lösung war - besser, der Nettoertrag der Transaktionen bei der öffentlichwirtschaftlichen Lösung höher lag als bei der privatwirtschaftlichen. Womit - um es noch einmal hervorzuheben - nicht die These vertreten wird, daß die institutionelle Struktur eines Gemeinwesens immer dahin tendiert, sich so zu entwickeln, daß dieser Nettoertrag maximiert wird.

Privatisierung als Sozialpolitik. „Volksaktien“ und Volkswagenwerk

Von Heidrun Edelmann (Tübingen)

Summary

The partial privatization of the Volkswagen plant and the concomitant creation of the Volkswagen foundation were the result of economic and social developments, but also of events on the scale of world politics. During the second half of the 1950s the German government tried on the one hand to consolidate the principles of a market economy by disengaging from the producing sector and on the other to facilitate their acceptance by a large segment of the population. "People's stock" – in analogy to the "People's car" – that were to lead to individual capital accumulation and vitalize the capital market, also appeared to the Government to be the proper means of creating a consensus on the sale of state property as "social privatization". Finally the sharpening of systems competition between West and East on a world scale provided convincing arguments for those who wished to transfer the Volkswagen capital, which had been amassed during the Nazi period, into a foundation for the promotion of research and teaching; they achieved a respectable compromise.

Nach dem Grundgesetz gingen 1949 die Beteiligungen des Deutschen Reiches und des früheren Landes Preußen an Unternehmen des privaten Rechts auf den Bund über.¹ Außer älteren Beteiligungen im Bergbau und in der Waffenfabrikation rührte dieser Besitz zum einen aus dem umfangreichen kriegswirtschaftlichen Engagement des Staates zwischen 1914 und 1918 besonders im Elektrizitäts-, Stickstoff- und Aluminiumsektor² sowie nach Kriegsende unternommenen Sozialisierungsversuchen her. Zum anderen gingen an den Bund zahlreiche staatliche Industriebetriebe über, die während des Dritten Reiches neugegründet worden waren. Der größte Teil der Industrieunternehmen und Beteiligungen des Bundes wurde in sechs staatlichen Konzerngesellschaften zusammengefaßt, darunter die Holdinggesellschaften Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG (VIAG), Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG (VEBA) sowie der Salzgitter-Konzern. Daneben existierten eine Reihe unmittelbar verwalteter Gesellschaften und Beteiligungen wie zum Beispiel das Volkswagenwerk.³

Im Unterschied zu Großbritannien, Frankreich und Österreich kam es in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg zu keiner Nationalisierung ganzer Branchen oder einzelner Unternehmen. Die Politik der sozialen Marktwirtschaft, die sich unter Bundeskanzler Adenauer durchsetzte, gab privater Initiative und privatem Eigentum prinzipiell Vorrang und zielte darauf, direkte staatliche Interventionen zu minimieren. Entsprechend verbreitete sich in Teilen der öffentlichen Wirtschaft bereits in den fünfziger Jahren die Erkenntnis, daß auch öffentliche Unternehmen eine kostenorientierte Preispolitik verfolgen müßten, insbesondere wenn sie in Wettbewerbsbereichen arbeiteten. Interventionen von Politik und Administration, die in anderen Ländern erfolgten, unterblieben hier weitgehend, und beachtliche negative Entwicklungen ließen sich vermeiden.⁴ Gleichwohl wurde eine Privatisierung der industriellen

1 A. Lindner, Die Volksaktienbewegung in Deutschland. Ihre Motive und Zielsetzungen, ihre Projekte und Erfahrungen, Winterthur 1964, S. 7.

2 R. Roth, Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg. Kriegsgesellschaften als kriegswirtschaftliche Steuerungsinstrumente, Berlin 1997, S. 103 ff.

3 Lindner, Volksaktienbewegung, S. 9 ff.

4 F. Knauss, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 160), Köln 1988, S. 19 f.

Bundesunternehmen seitens wirtschaftlicher Interessengruppen und liberaler Politiker⁵ von Anbeginn und dann immer stärker gefordert.⁶ Die Argumente, welche dies begründeten, unterschied Hirche nach „betriebspolitischen“, „wirtschaftspolitischen“ und „systempolitischen“.⁷ Die betriebspolitischen Argumente wollten beweisen, daß ein öffentliches Unternehmen grundsätzlich „unwirtschaftlicher, unrentabler, bürokratischer und schwerfälliger“ arbeite als ein privates.⁸ Aus wirtschaftspolitischer Sicht verkörperten die öffentlichen Erwerbsunternehmen eine gefährliche Machtkonzentration, könnten sie doch ihre häufig gegebene Monopolstellung mißbräuchlich nutzen, zumal sie, wenn sie mit Privatunternehmen konkurrierten, in der Regel über einen Vorsprung verfügten, der den Leistungswettbewerb schädige. Unter systempolitischen Gesichtspunkten gälte die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand als unvereinbar mit der marktwirtschaftlichen Ordnung, denn sie drohe, diese in eine staatskapitalistische zu transformieren.⁹

Die Privatisierungsdiskussion konzentrierte sich zunächst auf die Howaldtswerke-Deutsche Werft AG und das Volkswagenwerk.¹⁰ Ob und unter welchen Voraussetzungen der Bund sich von seinem industriellen Besitz trennen sollte, war jedoch auch innerhalb der Regierung umstritten. Insbesondere das Finanzministerium unter Fritz Schäffer lehnte Privatisierungen ab. Zum einen verwies es regelmäßig auf die Schwäche des deutschen Kapitalmarktes, die entweder eine Veräußerung von Bundesvermögen zum vollen Wert nicht erlaube oder ausländische Investoren zum Zuge kommen lasse. Schäffers Position wies Berührungspunkte mit der von SPD-Opposition und Gewerkschaften vertretenen Ansicht auf, eine Veräußerung von Bundesvermögen bedeute eine „Verschleuderung von öffentlichem Eigentum“.¹¹ Sozialdemokratie und Gewerkschaften begrüßten die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes nämlich, ließ sich diese doch durchaus als eine Art „Sozialisierung“ begreifen, die eine gewisse Kontrolle der Wirtschaft erlaube.

Im Lauf der ersten Hälfte der fünfziger Jahre schwenkte die CDU von der Befürwortung von Sozialisierung auf Privatisierung um. Dies ging nicht unwesentlich auf Erfahrungen zurück, die zu dieser Zeit im Ostblock mit der Zwangswirtschaft gesammelt wurden.¹² Die Initiatoren der Privatisierungspolitik innerhalb der Bundesregierung argumentierten vor allem „systempolitisch“, besser gesagt: ordnungspolitisch, wenn sie die Veräußerung derjenigen öffentlichen Unternehmen forderten, die ausschließlich erwerbswirtschaftlichen Zielen dienen. Um ideologischen Widerständen gegen eine Privatisierung den Wind aus den Segeln zu nehmen, beschränkt die Bundesregierung unter Initiative von Ludwig Erhard schließlich den Weg, die Veräußerung von Bundesbesitz als „soziale Privatisierung“ zu propagieren. Durch die Emission kleinstückelnder Aktien sollten breite Bevölkerungsschichten am Produktivkapital beteiligt und eine „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ vorgebracht werden, welche die extrem ungleiche Verteilung der Vermögenszuwächse in der Nachkriegszeit zumindest teilweise kompensierte. Bei der „sozialen Privatisierung“ dürften liberale und soziale Ziele gleichrangig nebeneinander

5 Lindner, Volksaktienbewegung, S. 3 u. 16.

6 Knauss, Privatisierungspolitik, S. 20.

7 K. Hirche, Die Komödie der Privatisierung, Köln 1959, S. 52 ff.

8 Ebd., S. 65.

9 Hirche, Komödie, S. 59 ff.

10 A. von Loesch, Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente, Baden-Baden² 1987, S. 24.

11 Lindner, Volksaktienbewegung, S. 3 f.

12 Von Loesch, Privatisierung, S. 24.

gestanden haben.¹³ Denn sie sollte nach Ansicht ihrer Protagonisten nicht nur „den Geboten des geltenden Wirtschaftsrechts“ genügen, sondern auch „die Fundamente der persönlichen Freiheit“ stärken, indem dem kollektivistischen Gedanken des „Volkseigentums“, wie er die ostdeutsche Wirtschaftsauffassung beherrschte, die Schaffung breitgestreuten privaten Eigentums praktisch entgegengestellt wurde.¹⁴

Im Zuge einer Teilprivatisierung der Preussag sammelte die Bundesregierung 1959 erste Erfahrungen mit der Emission sogenannter „Volksaktien“. In großem Maßstab sollte „soziale Privatisierung“ dann im Falle des Volkswagenwerkes exerziert werden. Diese lief in drei Phasen ab. Zunächst, in einer ersten Phase (I.), lehnte es das Bundesfinanzministerium ab, das Volkswagenwerk in private Hand zu überführen. Gekoppelt mit einer neuen Vermögenspolitik, wurde ein Verkauf des Unternehmens seit 1957, einer zweiten Phase (II.), innerhalb des Regierungslagers als „soziale Privatisierung“ konsensfähig. Schließlich goß in der dritten Phase (III.) die weltpolitische Entwicklung Wasser auf die Mühlen derjenigen, die das Volkswagenwerk in eine Nationalstiftung zur Wissenschaftsförderung überführt wissen wollten, und sie erfochten einen memorablen Kompromiß.

I.

Das Volkswagenwerk, Produkt einer spezifisch nationalsozialistischen Regulierungspolitik¹⁵, fiel als ehemaliges Eigentum der Deutschen Arbeitsfront nach dem Zweiten Weltkrieg unter SHAEF-Gesetz Nr. 52, das es einer direkten Aufsicht der alliierten Kontrollkommission unterstellte. Von der Direktive Nr. 50 der Kontrollkommission, nach der seit Mitte 1947 DAF-Eigentum, das nicht von einer bestimmten nach 1933 zerschlagenen Organisation stammte, demjenigen Land zufallen sollte, in dem es sich befand, nahmen die Briten das Volkswagenwerk jedoch aus und kontrollierten es weiterhin selbst.¹⁶ Denn zum einen erschienen Ansprüche der Gewerkschaften, die zwar im Sinne der Direktive Nr. 50 juristisch nicht haltbar waren, moralisch als durchaus plausibel.¹⁷ Zum andern standen Ansprüche ehemaliger „KdF-Wagen-Sparer“ im Raum. Hätte ein Gericht sie für rechtmäßig befunden, befürchteten die Briten, wäre das Unternehmen wirtschaftlich ruiniert worden.¹⁸ Nach mehreren vergeblichen Versuchen, das

13 *W. Höhnen*, Die vermögenspolitischen Gesetze und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1968, S. 70 f.

14 *W. Grusendorf*, Grundlagen und Formen der Privatisierung, Köln 1960, S. 9 f.

15 „Regulierung war zwischen 1933 und 1945 vor allem ein Mittel zur Lenkung der Wirtschaft und zur Erreichung von Machtzielen, die mit dem Ausgleich von Marktversagen nichts mehr zu tun hatte“ (Th. Lange, Staatliche Regulierung, in: *D. Grosser (Hg.)*, Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen 1985, S. 161-218, S. 186); zur Entstehung des Volkswagenwerkes einschlägig: *H. Mommsen/M. Grieger*, Das Volkswagenwerk und seine Arbeiter im Dritten Reich, Düsseldorf 1996.

16 *I. Turner*, Das Volkswagenwerk – ein deutsches Unternehmen unter britischer Kontrolle, in: *J. Foschepoth/R. Steininger (Hg.)*, Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945-1949, Paderborn 1985, S. 281-300, hier S. 292 f.

17 Der DGB machte Eigentumsansprüche geltend, weil das Volkswagenwerk aus Mitteln der DAF gebaut worden war, „die zum erheblichen Teil aus dem 1933 geraubten Gewerkschaftsvermögen stammten“ (Wolfsburger Nachrichten vom 5.2.1960). Zur Finanzierung des „Volkswagen“-Projektes im Nationalsozialismus s. *Mommsen/Grieger*, Volkswagenwerk, S. 203-226.

18 *S. Reich*, The Fruits of Fascism. Postwar Prosperity in Historical Perspective, Ithaca 1990, S. 176 f.

Volkswagenwerk abzustoßen¹⁹, beeilten sich die Briten, es vor der offiziellen Gründung der Bundesrepublik Deutschland aus der Unterstellung unter das Gesetz Nr. 52 zu entlassen. Im September 1949 übertrugen sie die Regelungskompetenz über den Vermögenskomplex Volkswagenwerk auf die nach dem Grundgesetz zuständigen deutschen Stellen. Die Frage der Eigentumsverhältnisse blieb davon unberührt. Im Protokoll der förmlichen Übergabe heißt es lediglich: „Die Bundesregierung übernimmt die Treuhänderschaft und überträgt die Verwaltung über die Gesellschaft auf das Land Niedersachsen, vertreten durch Ministerialrat Haverbeck. Das Land Niedersachsen wird die Verwaltung im Namen und unter Weisung der Bundesregierung ausüben.“²⁰ Über die Frage, ob seitens der Bundesregierung das Wirtschafts- oder das Finanzministerium die Treuhandgeschäfte federführend wahrnehmen sollte, einigte man sich erst nach einer längeren Auseinandersetzung. Den Zuschlag erhielt das von Fritz Schäffer geleitete Bundesfinanzministerium. Im Frühjahr 1951 berief die Bundesregierung schließlich einen „Beirat“, der „die Geschäftsführung der Gesellschaft zu überwachen“ hatte.²¹ Bis 1957 saß dem Beirat – seit 1953 „Aufsichtsrat“ genannt – ein Vertreter des Bundesfinanzministeriums vor.

Das Volkswagenwerk diente der Regierung bald als Aushängeschild. Als es im Herbst 1950 trotz gestiegener Rohstoffkosten seine Preise um rund zehn Prozent senkte und gleichzeitig Löhne und Gehälter um eben jenen Prozentsatz erhöhte, lobte Ludwig Erhard öffentlich diese Maßnahme, da sie „vollkommen der Zielsetzung der sozialen Marktwirtschaft“ entspreche.²² Der Wirtschaftsminister war auf Signale angewiesen, wie sie vom Volkswagenwerk ausgingen, denn die von ihm eingeleitete Deregulierung der Wirtschaft zeitigte noch nicht die Ergebnisse, die ihr die Zustimmung der breiten Bevölkerung sicherten.

Sinkende Preise und rasch steigende Löhne sowie beachtliche innerbetriebliche Sozialleistungen kennzeichneten den Weg des Volkswagenwerkes ins „Wirtschaftswunder“.²³ Es wuchs in den fünfziger Jahren zum größten Unternehmen nicht nur seiner Branche, sondern der Bundesrepublik heran. Mit dem legendären „Käfer“ lieferte das Volkswagenwerk zugleich das „Epochensymbol“ der jungen Bundesrepublik.²⁴ Heinrich Nordhoff, den die Briten 1948 zum Generaldirektor ernannt hatten, genoß hohes Ansehen bei der Belegschaft wie in der Bevölkerung. Solange er das Werk auf Erfolgskurs hielt, führte der Beirat ein Schattendasein. Das Gremium segnete Alleingänge des Generaldirektors nachträglich ab, wenn sie nur dem Unternehmen dienten. So wurde das Volkswagenwerk nach rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt, und Vorschriften für seine Geschäftspolitik erließ die Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt.²⁵

19 1948 versuchten die Briten etwa, FORD für eine Übernahme des Volkswagenwerkes zu gewinnen. *St. Tolliday*, Enterprise and State in the West German Wirtschaftswunder: Volkswagen and the Automobile Industry, 1939-1962, in: *Business History Review* 69, 1995, S. 273-350, hier S. 305-308.

20 Protokoll über eine Verhandlung im Bundesministerium für Wirtschaft am 8.10.1949. Archiv Volkswagenwerk (AVW) 13. Treuhänder 1947-1948 Board Meetings.

21 Anordnung über die Einsetzung eines Beirates für die Volkswagenwerk GmbH vom 21.5.1951. AVW Beirat Volkswagenwerk Juni 1951-31.12.1953.

22 Rede Erhards auf dem ersten Bundesparteitag der CDU, in: *L. Erhard*, Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957, S. 220.

23 *G. Koch*, Arbeitnehmer steuern mit. Belegschaftsvertretung bei VW ab 1945, Köln 1987, S. 70 ff.

24 *R. Morsay*, Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969, München³ 1995, S. 47.

25 *H. Ritschl*, Die öffentlichen Aufgaben des Volkswagenwerkes, in: Um die Zukunft des Volkswagenwerkes. Sechs Diskussionsbeiträge (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Heft 6), Berlin 1958, S. 39-47, hier S. 42.

Während sich die Gewerkschaften damit zufrieden gaben, daß das Volkswagenwerk „öffentliches Eigentum“ blieb und auf eigene Ansprüche verzichteten²⁶, verstanden sich als Finanziere und damit rechtmäßige Besitzer des Volkswagenwerkes auch diejenigen, die vor 1945 bei der Deutschen Arbeitsfront ausreichend „KdF-Wagen“-Sparmarken und damit – so ihre Sicht – das Anrecht auf die Lieferung eines „Volkswagens“ erworben hatten. Entgegen den Fakten²⁷ gingen sie davon aus, ihre Spargelder seien in den Bau des Werkes geflossen. Als 1949 der wirtschaftliche Aufstieg des Volkswagenwerkes einsetzte, meldeten die organisierten „Sparer“ ihre Ansprüche erstmals mit Nachdruck an. Im August schlug der „Lindauer Verein“ vor, eine Aktiengesellschaft zu gründen, deren Besitzer diejenigen werden sollten, die im Dritten Reich den vollen Preis für einen „KdF-Wagen“ angespart hatten. Das Volkswagenwerk nahm diesem Verein rasch den Wind aus den Segeln, indem es erfolgreich gegen dessen unbefugte Verwendung des Namens „Volkswagen“ vorging.²⁸ Doch hing beim Landgericht Hildesheim seit Mitte 1949 eine Klage des „Hilfsvereins ehemaliger Volkswagensparer“ an. Dieser klagte, um Präzedenzfälle zu schaffen, im Namen zweier Mitglieder auf Lieferung von zwei Volkswagen. Das erstinstanzliche Urteil im „Sparerprozeß“ vom Januar 1950 stellte jedoch fest, daß sich aus den Sparverträgen mit der DAF kein Anspruch gegen das Volkswagenwerk ableiten ließ.²⁹ Ein Jahr später bestätigte das Oberlandesgericht Celle als Berufungsinstanz dieses Urteil.³⁰ Der „Hilfsverein“ zog daraufhin vor den Bundesgerichtshof, der das Celler Urteil im Oktober 1951 aufhob und die Angelegenheit an die untere Instanz zurückverwies, damit diese zunächst eine gründlichere Beweisaufnahme durchführe.

Hatte Generaldirektor Nordhoff den „Sparerprozeß“ anfangs gelassen verfolgt, erschien ihm die Entwicklung nunmehr als für das Volkswagenwerk „beunruhigend“; man sei in die Defensive geraten; es handele sich um ein für Volkswagen „schreckliches Erbe“; der ganze Prozeß sei keine rein juristische Angelegenheit mehr, sondern eine politische; längst hätte gerichtlich geklärt werden müssen, daß nicht das Volkswagenwerk, sondern die Deutsche Arbeitsfront Vertragspartner der „Sparer“ gewesen sei.³¹ Das Volkswagenwerk erhob daraufhin Widerklage, um feststellen zu lassen, daß ein Vertragsverhältnis zwischen ihm und den „Sparern“ nie zustande gekommen sei. Nordhoff befürwortete trotz ungewissen Ausgangs bald sogar einen Vergleich mit den „Sparern“, selbst wenn dies „etwas kostspieliger“ werden sollte.³² Denn solange der Prozeß schwebte, ließ sich der Wert des Volkswagenwerkes nicht bestimmen. Dies aber war erforderlich, um das Unternehmen in private Hand überführen zu können, was außer Nordhoff sowohl der Wirtschaftsminister als auch die deutsche Industrie aus prinzipiellen Gründen wünschten.³³

Wenn eine Privatisierung des Volkswagenwerkes Anfang der fünfziger Jahre auch noch nicht unmittelbar bevorstand, suchte Nordhoff gleichwohl nach einflußreichen Verbündeten, die sich für eine Lösung zum Vorteile des Unternehmens einsetzen konnten. Im Frühjahr 1951 etwa ließ

26 K. Hirsche, *Das Experiment der Volksaktie*, Köln 1961, S. 110.

27 Zum „Volkswagen“-Sparsystem s. *Mommsen/Grieger*, Volkswagenwerk, S. 189 ff.

28 Zur Board of Control-Sitzung vom 30.8.1949. AVW 13. Treuhänder 1947-1948 Board Meetings.

29 Jahresbericht 21.6.-31.12.1948. AVW Jahresberichte.

30 Zweieinhalbjahresbericht II/1948-1950. AVW Jahresberichte.

31 Protokoll der Hauptabteilungsleiterbesprechung (HALB) vom 27.2.1952. AVW Vorstandsprotokolle.

32 Protokoll der HALB vom 27.9.1954. AVW Vorstandsprotokolle. Ein Vergleich, der im Oktober 1961 zustandekam, sah u.a. vor, daß den „Sparern“ beim Kauf eines „Volkswagens“ ein Nachlaß zu gewähren sei (Frankfurter Allgemeine“ [FAZ] vom 16. und 17.10.1961; „Frankfurter Rundschau“ vom 20.10.1961).

33 *Bundesministerium der Finanzen (Hg.)*, Haushaltsreden. Franz Etzel. 1957-1961 (Schriftenreihe zur Finanzgeschichte Bd. 3), Bonn 1994, S. 41; *Hirsche*, Komödie, S. 52 ff.

er sich beim Bankhaus Oppenheim einführen³⁴, um auf diesem Wege in Kontakt zu Robert Pferdenges zu treten. Pferdenges, Bankier, Mitglied zahlreicher Aufsichtsräte und Abgeordneter, war ein Freund und enger Berater Konrad Adenauers. Wenn auch ein Treffen zwischen dem vielvermögenden Bankier und dem Generaldirektor vorerst nicht zustande kam, war es gleichwohl Pferdenges, der sich nach der Bundestagswahl von 1953 in einer ausgedehnten Korrespondenz darum bemühte, Fritz Schäffer für eine Privatisierung des Volkswagenwerkes zu erwärmen.³⁵ Denn Schäffer, der zuvorderst zuständige Minister, vertrat in dieser Frage eine eher dirigistische Position, die bemerkenswerte Parallelen zu der von SPD und Gewerkschaften aufwies.

Im August 1953, gut zwei Wochen vor der Wahl zum Zweiten Deutschen Bundestag, hatte Schäffer im Wolfsburger Werk eine Rede gehalten und darin seine Position zu einer Privatisierung erläutert. Ganz Wahlkämpfer, hatte er verkündet, daß die Bundesregierung nicht vorschlagen werde, das Werk zu privatisieren, diene es doch einer „besonderen Aufgabe“, nämlich „einen Kraftwagen zu erzeugen, der den breiten Massen der Bevölkerung zugänglich sein soll“. Ob das Werk seinen bisherigen Weg „bei rein privatwirtschaftlicher Orientierung“ fortsetzen könnte, sei jedoch ungewiß.³⁶ 1954 erklärte Schäffer in einer Haushaltsrede, Bemühungen der Bundesregierung, einzelne Gesellschaften aus Beteiligungen des Reiches und des früheren Landes Preußen zu privatisieren, seien wegen der bestehenden „Enge des Kapitalmarktes“ erfolglos geblieben, und unterstrich, daß „Voraussetzung jeder Verwertung ein angemessener Käuferlös“ sein müsse, wie es das Haushaltsrecht vorschreibe. Ferner seien die „rechtlichen Verhältnisse“, insbesondere die „Frage des Eigentums“ zu klären³⁷, womit er auf die Ansprüche des Landes Niedersachsen anspielte, die sich nach den britischen Regelungen von 1947/49 nicht von der Hand weisen ließen. Das Bundesfinanzministerium lehnte eine Privatisierung des Volkswagenwerkes einerseits aus grundsätzlichen Erwägungen ab, konnte aber auch auf fehlende Voraussetzungen materieller Art verweisen und damit seine dilatorische Haltung rechtfertigen.

Als der Bundesgerichtshof Ende 1954 entschied, daß ein Vertragsverhältnis zwischen dem Volkswagenwerk und den „Sparern“ niemals bestanden habe, ließ sich, so schien es, fürs erste ein Schlußstrich unter das Problem der „Sparer“-Ansprüche ziehen.³⁸ Fand sich auch der „Hilfsverein“ mit diesem Urteil nicht ab und versuchte, Ansprüche seiner Mitglieder fortan aus einem „vertragsähnlichen“ Verhältnis zum Volkswagenwerk abzuleiten, unternahm doch die FDP nun einen Vorstoß zur Privatisierung des Volkswagenwerkes.³⁹ Nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums aber reichte auch das letztinstanzliche Urteil nicht aus, um diese einzuleiten. Es verwies wiederum darauf, daß eine „Beteiligung der privaten Wirtschaft an der Volkswagenwerk GmbH“ erst in Frage komme, wenn alle offenen Forderungen an das Unternehmen *endgültig* bekannt seien.⁴⁰ Wie aus dieser Stellungnahme hervorgeht, gestand das Finanzministerium eine Privatisierung des Volkswagenwerkes als Fernziel immerhin zu. Erneuten Angriffen ausgesetzt, er stelle sich einer Veräußerung von Unternehmen des Bundes entgegen,

34 Eduard Winter an Heinrich Nordhoff vom 17.4.1951. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

35 Max Thoenissen an Nordhoff vom 5.12.1953. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

36 Auszug aus Rede Schäffers, gehalten am 21.8.1953 im Volkswagenwerk. AVW 3 Geschäftsleitung 1953.

37 Rede Schäffers vom 22.1.1954, in: *Bundesministerium der Finanzen (Hg.)*, Haushaltsreden. Die Ära Schäffer, (Schriftenreihe zur Finanzgeschichte Bd. 1), Bonn 1992, S. 204-248, hier S. 236 f.

38 Jahresbericht 1.1.-31.12.1955. AVW Jahresberichte.

39 Bundestagsdrucksachen II 1097.

40 Zit. n. *Hirche*, Volksaktie, S. 111 f.

welche die Verbände der Wirtschaft seit 1953 zunehmend forderten⁴¹, hob der Bundesfinanzminister Ende 1955 in einer Haushaltsrede erneut hervor, daß Bundesunternehmen nur entsprechend ihrem „vollen Wert“ zu veräußern seien, wofür jedoch bis auf weiteres die Voraussetzungen fehlen würden.⁴² Im Sommer 1956 erklärte Schäffer, daß er nicht darauf bestehe, das Volkswagenwerk unter der Kontrolle der Bundesregierung zu belassen. Es dürfe aber auch nicht „in ausländische Hände“ oder „unter die Kontrolle der anderen Autowerke“ gelangen.⁴³ Und mit Hinweis auf diese Gefahr schloß der Finanzminister eine Privatisierung der größten deutschen Automobilfabrik wiederum aus.

Im Sommer 1956 forderten Abgeordnete aus CDU/CSU und DP die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Überführung des Volkswagenwerkes „ganz oder teilweise in Privatbesitz“ einzubringen. Sie verknüpften diesen Antrag mit betont sozialen Vorschlägen zur Stückelung der Aktien und zur Verwendung des Erlöses, um die Zustimmung der Privatisierungsgegner innerhalb des Regierungslagers zu gewinnen. Die Aktien, forderten sie, seien in Stücken von DM 100 bis DM 1000 auszugeben.⁴⁴ Der Verkaufserlös solle in eine „Stiftung des öffentlichen Rechts“ eingebracht und deren Mittel „zur Förderung der Forschung, des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses, der Studentenförderung und der Förderung der Fach- und Berufsschulen“ verwendet werden.⁴⁵ Eine interne Denkschrift des Bundesfinanzministeriums, die diesen Vorschlag behandelte, beurteilte den deutschen Kapitalmarkt jedoch wiederum als für eine Privatisierung des Volkswagenwerkes noch nicht reif. Große Investierungsgesellschaften, schätzte man, würden nicht mehr als zwei Prozent der Aktien übernehmen können, und ein Absatz an kleine Investoren wäre schwierig, weil ausländische Firmen davon abgehalten werden müßten, sich ins Volkswagenwerk einzukaufen. Kleingestückelte Aktien über den Markt abzusetzen schien dem Bundesfinanzministerium hinwiederum als undurchführbar.⁴⁶ Entsprechend erklärte Staatssekretär Alfred Hartmann anläßlich der ersten Beratung des Antrags Anfang 1957, das Volkswagenwerk könne vorerst nicht privatisiert werden und verwies erneut auf die noch offene eigentumsrechtliche Frage, ohne deren Lösung es keine Grundlage für eine Veräußerung des Unternehmens gebe.⁴⁷

II.

Lehnte das Bundesfinanzministerium den Verkauf erwerbswirtschaftlichen Bundesbesitzes nach wie vor ab, forderten neoliberale Politiker wie etwa Wilhelm Röpke namens der „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“, die „Privatisierung aller Betriebe und Beteiligungen, für deren öffentlichen Charakter nicht zwingend sachliche Gründe vorliegen“.⁴⁸ Auch Industrie und mittelständische Verbände drängten seit langem auf durchgreifende Maßnahmen zur Privatisierung von Bundesvermögen und zur Förderung privater Kapitalbildung. Denn während die öffentlichen Hände in Schäffers Amtszeit beachtliche Vermögen gebildet hatten,

41 *Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltsreden Etzel, S. 41.

42 Rede Fritz Schäffers vom 8.12.1955, in: *Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltsreden Schäffer, S. 298-344, hier S. 331.

43 „Die Welt“ vom 26.6.1956.

44 Bis zu 25 Prozent des Stammkapitals sollte an Investment-Gesellschaften veräußert werden können und ein Teil als vinkulierte Namensaktien geschaffen werden, um Überfremdung zu vermeiden.

45 Bundestagsdrucksachen II 2614.

46 *Tolliday*, *Enterprise and State*, S. 341.

47 Deutscher Bundestag (BT) II 183. Sitzung vom 11.1.1957.

48 *W. Röpke*, *Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren*, Köln 1958, S. 36.

war die Kapitalbasis der deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich schmal geblieben, und der Kapitalmarkt lag darnieder.⁴⁹ Um hier Abhilfe zu schaffen, bedurfte es kombinierter Maßnahmen. Im Frühjahr 1957 ging Ludwig Erhard in die Offensive. Sein Vorschlag, durch die Veräußerung industriellen Bundesbesitzes zugleich Eigentum an Produktionsmitteln breit zu streuen, war geeignet, „Privatisierer“ und „Eigentumsstreuer“ innerhalb der Partei auf eine gemeinsame Linie zu bringen.⁵⁰ Als „soziale Privatisierung“⁵¹ sollte das erwerbswirtschaftliche Disengagement des Staates fortan zugleich der Vermögenspolitik dienen. Die massenhaft neu entstehenden Kleinvermögen würden die freie Marktwirtschaft auch sozial rechtfertigen und – nicht zuletzt – den Kapitalmarkt beleben. Dessen vom Finanzministerium vielbeklagte Schwäche sollte einer Veräußerung von Bundesbesitz nicht länger entgegenstehen.

Da die ungeklärten Beteiligungsverhältnisse beim Volkswagenwerk ohnehin eine gesetzliche Regelung erforderten und zudem der „Volkswagen“ bereits zu einem „Symbol des Massenwohlstandes“ geworden war⁵², bot es sich an, die neue Politik mit einer Privatisierung dieses Unternehmens einzuleiten. Auf dem Bundesparteitag der CDU in Hamburg Mitte Mai kündigte Erhard daher ein Gesetzesinitiative der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und DP (FVP) zur Überführung des Volkswagenwerkes „in breit gestreuten Privatbesitz“ an.⁵³ Der neue Kurs schlug sich im „Manifest 1957“ nieder, das der Hamburger Parteitag verabschiedete und in dem es unter anderem hieß, die CDU fordere „die soziale Sicherheit und die innere Freiheit aller durch persönliches Eigentum, auch durch die Volksaktie“.⁵⁴

CDU/CSU und DP brachten den Gesetzentwurf zur Privatisierung des Volkswagenwerkes noch im Mai ein. Er sah die Umwandlung der GmbH in eine AG vor, wobei aus dem Erlös der zu emittierenden Aktien ein Sondervermögen des Bundes gebildet werden und dieses teils dem Mittelstand und der Wasserwirtschaft, vor allem aber, in einem wiedervereinigten Land der ostdeutschen Wirtschaft zugute kommen sollte. Bis dahin war das Saargebiet als Nutznießer vorgesehen. Der Gesetzentwurf sah ferner vor, die Erträge des Sondervermögens, und lediglich diese, einer Stiftung zufließen zu lassen.⁵⁵ Die „Volksaktien“ sollten beim Ersterwerb nur an Bezieher niedriger Einkommen gehen. Ein „sozialer“ Ausgabekurs, künstlich niedriggehalten, kalkulierte man, müßte zwangsläufig zu Kurssteigerungen führen, welche dieser Art von Vermögensbildung zusätzlich Beliebtheit verschaffen würden. Mit der Forderung „Eigentum für alle!“ zog der Wirtschaftsminister 1957 in die Bundestagswahl und setzte damit dem

49 Höhnen, Gesetze und Maßnahmen, S. 55-62.

50 Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsreden Etzel, S. 41.

51 Lindner, Volksaktienbewegung, S. 21 f.; Höhnen, Gesetze und Maßnahmen, S. 73-80.

52 H.-P. Schwarz, Die Ära Adenauer 1957-1963 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von K.D. Bracher u.a., Bd. 3), Stuttgart 1983, S. 158 f.

53 Zit. n. Hirche, Volksaktie, S. 12.

54 Hamburger Manifest (1957), in: W. Mommsen (Hg.), Deutsche Parteiprogramme, Berlin 1961, S. 33-35. Was eine „Volksaktie“ recht eigentlich sei, war zunächst nebulös und wurde erst im Laufe der Debatten von der Bundesregierung geklärt. Kleine Stückelung und breite Streuung gab es auch bei „normalen“ Aktien. „Volksaktien“ unterschied von diesen ein sozialer Ausgabekurs („Sozialrabatt“) und ein beschränktes Stimmrecht sowie ein befristetes Veräußerungsverbot. Zweifellos, und das gestand auch die Bundesregierung zu, handelte es sich um einen politischen Begriff (Bundesfinanzminister Hermann Lindrath in der Bundestagsdebatte vom 20.2.1959. Deutscher Bundestag III, 63. Sitzung, S. 3386 f.); Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsreden Etzel, S. 49; H. Backsmann, Zur Privatisierung des Volkswagenwerkes, in: Wertpapier-Mitteilungen, Sonderbeilage Nr. 8/1960 zu Teil IV B Nr. 31 vom 30.7.1960, S. 10.

55 Bundestagsdrucksachen II 3534.

sozialdemokratischen Konzept einer staatlich dirigierte allmählichen Umverteilung und Angleichung der Eigentumsverhältnisse die Idee des Volkskapitalismus entgegen.⁵⁶

Gegen die politischen Ziele, welche die Bundesregierung mit der Emission von Volksaktien anstrebte, wandten sich von Anfang an Oppositon, DGB, Belegschaft des Volkswagenwerkes und nicht zuletzt dessen Generaldirektor. Der IG Metall-Vorsitzende Otto Brenner erklärte, wer behaupte, öffentliches Vermögen lasse sich mittels „Volksaktien“ breit verteilen, täusche die Bevölkerung. Grundsätzlich existiere die Möglichkeit, Geld in Aktien oder Investment-Zertifikaten anzulegen, längst für jedermann. Nicht fehlende „Volksaktien“ hinderten die Arbeiterschaft daran, diese Sparform zu wählen, sondern ihre Einkommensverhältnisse verböten den Kauf von Aktien.⁵⁷ Auch unter der Belegschaft des Volkswagenwerkes rief der Gesetzentwurf der Regierung „große Unruhe und Widerstände“ hervor. Personalchef Goransch berichtete, daß „eine kritische und negative Einstellung zur Volksaktie und zur Privatisierung“ herrsche und die Arbeiter zu streiken beabsichtigten, sobald der Gesetzentwurf zur ersten Lesung vorliege.⁵⁸ In der Wolfsburger Werkszeitung der IG Metall hieß es: „Keine Privatisierung unseres Werkes! ... Wir wollen nicht für eine Handvoll von Aktionären arbeiten, schon gar nicht in einer Zeit, in der die sozialen Folgen der in der Automobilindustrie immer umfangreicher werdenden Automatisierung noch gar nicht zu übersehen sind. Unser Ziel ist es, das Risiko zu verringern. Wir streben danach, die sozialen Leistungen zu verbessern, die Privatisierung würde sie beschneiden.“⁵⁹

Erhards Initiative entsetzte auch Generaldirektor Nordhoff. Schon in Zusammenhang mit dem ersten Anlauf zu einer Privatisierung des Volkswagenwerkes im Vorjahr hatte er im vertraulichen Kontakt bemerkt, er hielte von dem „ganzen Kleinaktienzauber“, als den er die geforderte Emission kleingestückelter Wertpapiere bezeichnete, gar nichts. Die Arbeiter seien „keine Aktionäre“; sie wollten vielmehr „am Ertrag beteiligt sein und Geld sehen“. Sie seien „keine Kapitalisten“ und hätten „kein Kapital, das sie langfristig in Effekten anlegen“ wollten. Nordhoff warnte davor, mit „schiefen Argumenten zu operieren“. Ganz etwas anderes sei die Forderung nach einer „breiten Streuung, zu der eine vernünftige Stückelung“ gehöre. Der neue Gesetzentwurf enthielt nach seiner Ansicht „von einer echten Privatisierung vor lauter Einschränkungen wirklich kaum noch etwas“.⁶⁰ Nordhoff fand es fatal, das „an sich vernünftige“ Thema der Privatisierung „auf eine so marktschreierische Weise“ zu behandeln.⁶¹

Mitte Juni 1957 vermittelte Robert Pferdmenges eine Unterredung zwischen Heinrich Nordhoff und Ludwig Erhard. Der Wirtschaftsminister legte die Gesichtspunkte dar, die für seine Konzeption maßgebend gewesen waren. Nordhoff trug schwere Bedenken gegen die von Erhard favorisierten „Volksaktien“ vor,⁶² gewann aber den Eindruck, daß Erhard es „rundweg ablehnte“, über diese Frage zu diskutieren.⁶³ Nordhoff rückte seither zusehends von seinem Wunsch nach einer Privatisierung des Volkswagenwerkes ab, denn deren Verknüpfung mit dem „rein parteipolitischen Argument der sogenannten Volksaktie“ erschien ihm als „höchst

56 Schwarz, Ära Adenauer 1957-1963, S. 158 f.

57 O. Brenner, Hände weg vom Bundeseigentum, in: „Metall“ Nr. 11 vom 29.5.1957.

58 Protokoll der HALB vom 27.5.1957. AVW Vorstandsprotokolle.

59 Zit. n. Koch, Arbeitnehmer, S. 95.

60 Nordhoff an Jannsen vom 7.3.1958. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

61 Protokoll der HALB vom 27.5.1957. AVW Vorstandsprotokolle.

62 Erhard an Nordhoff vom 21.6.1957. AVW 10 Finanzen.

63 Nordhoff an Jannsen vom 7.3.1958. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

unglücklich“.⁶⁴ Gegenüber seinen engsten Mitarbeitern äußerte er, eine Automobilfabrik gehöre zwar „nicht in den Besitz des Staates“, aber in der gegebenen Lage sei es am besten, „den jetzigen Zustand zu belassen“.⁶⁵

Der Gesetzentwurf der Regierung zur Privatisierung des Volkswagenwerkes ließ die Wolfsburger Sozialpartner zusammenrücken, hatten doch beide Seiten etwas zu verlieren, wenn sich das Konzept der Bundesregierung durchsetzte. Sie befürchteten, daß der Einfluß externer Kapitalvertreter im Aufsichtsrat das bisherige Einvernehmen beenden und ihr Spielraum zur Vereinbarung von Löhnen und Sozialleistungen sich verengen könnte.⁶⁶ Als es auf einer Betriebsversammlung um die Frage ging, welche Folgen eine Privatisierung für die Belegschaft zeitigen würde, äußerte sich dazu auch der Generaldirektor. Erhard hatte ihn berechtigt, der Belegschaft zu versichern, daß deren sozialer Besitzstand „niemals angetastet“ würde.⁶⁷ Ausführliche Berichte der Presse über diese Betriebsversammlung vermittelten den sicherlich nicht unberechtigten, aber von Nordhoff wohl kaum beabsichtigten Eindruck, der Generaldirektor, der sich bis dahin öffentlich nicht zu einer Privatisierung geäußert hatte, lehne diese ab. Die Gewerkschaftspresse leistete dieser Interpretation Vorschub, denn ein kompetenterer Gewährsmann gegen eine Privatisierung als der populäre Generaldirektor ließ sich kaum denken.⁶⁸

Ludwig Erhard brachten die Berichte von der Betriebsversammlung im Volkswagenwerk auf. Mit einem geharnischten Brief beschwerte er sich bei Nordhoff. Wenn zuträfe, was die Presse zitierte, schrieb Erhard, müßte er „zu der Auffassung gelangen, daß Sie gegenüber meinem Plan, das Volkswagenwerk durch Ausgabe von Aktien mit größter Breitenstreuung zu privatisieren, eine sehr ablehnende Haltung einnehmen“.⁶⁹ Nordhoff konnte Erhard nur wahrheitsgemäß antworten, daß er „weder bei dieser Gelegenheit noch vorher oder nachher zur Frage der Privatisierung als solcher Stellung bezogen“ und sich gegenüber Erhard bereits persönlich geäußerten Bedenken „eher verstärkt als verringert“ hätten.⁷⁰

Obwohl die Bundesregierung erkannte, daß sich eine Entscheidung über den Gesetzentwurf vor den Wahlen zum Dritten Deutschen Bundestag nicht mehr herbeiführen ließ, propagierte Erhard weiterhin massiv die „Volksaktie“. Kurz vor dem Wahltag schrieb er einen persönlich aufgemachten, vierseitigen offenen Brief an die Belegschaft. Er sei der Meinung, hieß es darin, „daß jedem Deutschen die Gelegenheit gegeben werden soll, an dem Produktivvermögen unserer Volkswirtschaft teilzuhaben; denn es kann nicht das Vorrecht des Staates oder weniger Großer sein, die wertvollen Unternehmen in ihrer Hand zu halten. Ich möchte deshalb jedem, in erster Linie den Mitarbeitern des Werkes, anbieten, durch den Erwerb von Aktien echte Mit-eigentümer eines Werkes zu werden, dessen Ruf in der Welt fast einmalig ist.“ Die Neu-regelung der Eigentumsverhältnisse werde „die sozialen Leistungen des Unternehmens nicht vermindern“, zumal die VW-Arbeiter ja Gelegenheit hätten, sich als Aktionäre in der Haupt-versammlung für ihre Interessen einzusetzen. Jede Sorge, die Aktien könnten in „unerwünschte Hände“ gelangen, sei unberechtigt. Mit Sicherheit werde „im wirklichen Sinne ein echtes, unmittelbares Eigentum, besonders für die kleinen Sparer, geschaffen“. Durch eine „immer breitere Besitzstreuung“ solle eine neue, wahrhaft demokratische Gesellschaftsordnung ent-

64 Nordhoff an Schultz-Wenk vom 2.7.1957. AVW 12/3a, Schultz-Wenk 1.1.57-31.12.58.

65 Protokoll der HALB vom 27.5.1957. AVW Vorstandsprotokolle.

66 Koch, Arbeitnehmer, S. 94.

67 Nordhoff an Erhard vom 12.8.1957. AVW 10 Finanzen.

68 „Welt der Arbeit“ vom 5.8.1957, zit. n. Koch, Arbeitnehmer, S. 98.

69 Erhard an Nordhoff vom 5.8.1957. AVW 10 Finanzen.

70 Nordhoff an Erhard vom 12.8.1957. Ebd.

stehen. Erhard forderte die VW-Belegschaft auf, den „ewig Gestrigen“, die „unsere Absichten, allen Schichten des deutschen Volkes Zugang zum Eigentum zu verschaffen“ zu durchkreuzen suchten, bei der unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl eine Abfuhr zu erteilen.⁷¹

Die CDU/CSU errang bei den Wahlen die absolute Mehrheit. Im dritten Kabinett Adenauer übernahm Franz Etzel das Finanzressort; er vertrat andere Grundsätze als sein Vorgänger Schäffer. Etzel wollte eine „zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft“ einleiten, geprägt durch die Bildung von Eigentum in breiten Teilen der Bevölkerung. Zu seinen vorrangigen Zielen gehörte ferner die Wiederherstellung des Kapitalmarktes, wofür nunmehr gute Voraussetzungen gegeben schienen. Beide Ziele ließen sich vorzüglich miteinander verbinden, würde doch die Spartätigkeit breiter Schichten von Einkommensbeziehern dem Kapitalmarkt zugute kommen.⁷² Adenauer schuf zudem ein neues Bundesministerium für Wirtschaftlichen Besitz des Bundes, kurz „Schatzministerium“ genannt, ausdrücklich beauftragt, die Privatisierung des Volkswagenwerkes voranzubringen und zu überwachen.⁷³

III.

Da die Bundestagswahl das Kräfteverhältnis zugunsten neoliberaler Kräfte verschoben hatte, verzichteten die Gegner des Regierungsgesetzentwurfs zur Privatisierung des Volkswagenwerkes auf eine direkte Konfrontation. Es bedurfte einer Alternative zum vorliegenden Gesetzentwurf, die auch innerhalb des Regierungslagers Beifall fand. Als Lieferant einer geeigneten Idee trat Giselher Wirsing, Chefredakteur der Wochenzeitung „Christ und Welt“, auf den Plan. Bereits im Sommer 1957 hatte er den Vorschlag einer „Nationalstiftung“ ins Spiel gebracht und auf Erfolge verwiesen, die solchen Einrichtungen in anderen Ländern zu verdanken seien. In der Bundesrepublik böte sich mit der ohnehin erforderlichen Regelung der Eigentumsverhältnisse beim Volkswagenwerk die „kaum wiederkehrende Gelegenheit“, eine Nationalstiftung zu errichten, aus deren Erträgen sich „brennendste Aufgaben der Förderung des technischen Nachwuchses, der Forschung und Erziehung“ finanzieren ließen. Sei das Volkswagenwerk in der Nachkriegszeit zu einem Symbol dafür geworden, „wie sich das deutsche Volk nach einer furchtbaren Katastrophe als moderne Industrienation zu behaupten“ verstehe, gehe es nunmehr darum, die Beziehungen zwischen diesem Unternehmen und „dem Volke“ dauerhaft „fruchtbar zu gestalten“. Jedoch dürfe nicht der Staat die zu errichtende Stiftung tragen; dieses müsse vielmehr „mit dem Werk verbunden bleiben“, um nicht in „anonyme Gefilde“ abzugleiten. Die Stiftung, die über den größten Teil künftiger VW-Aktien verfügen würde, hätte auf die Führung des Werkes freilich ebensowenig Einfluß wie etwa die Ford-Foundation auf die Ford-Motor-Company in Detroit. Der „kühnen Lösung“, die laufenden Erträge des Volkswagenwerkes in eine solche „Nationalstiftung“ fließen zu lassen, könnten sich weder der Bund noch das Land und auch nicht die Gewerkschaften oder das Werk entgegenstellen, da mit ihr „Außerordentliches für den technischen Nachwuchs und die Forschung“ geleistet werde. Mit der „Stiftungslösung“ lasse sich zugleich beweisen, was „ein Volk in Freiheit“ zu vollbringen vermöge. Wirsing verwies darauf, daß der Gesetzentwurf der Regierung durchaus, wenn auch bisher von der Öffentlichkeit wegen der heißen Debatte um die „Volksaktie“ kaum beachtet, die Möglichkeit einer Stiftungslösung eröffne.⁷⁴

71 Offener Brief Erhards an die Belegschaft des Volkswagenwerkes von Anfang September 1957. Ebd.

72 *Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltsreden Etzel, S. 19.

73 *Tolliday*, *Enterprise and State*, S. 341.

74 „Christ und Welt“ vom 11.7.1957.

Wirsings Vorschlag blamierte alle Sonderansprüche auf den Besitz des Volkswagenwerkes als egoistisch und kleinkariert. Der ausführliche und vielbeachtete Artikel verschaffte der Stiftungsidee, die ja, wenn auch eher am Rande, bereits der Privatisierungsantrag von 1956 enthalten hatte, beträchtliches Gewicht.

Auch Heinrich Nordhoff, der sich der Nachwuchsförderung stark verpflichtet fühlte, sah darin einen Ausweg angesichts der „unrealistischen, unlogischen und ganz und gar demagogisch gemeinten Aktion“ des Bundeswirtschaftsministers.⁷⁵ Im Herbst 1957 erklärte er öffentlich, „der Weg der Stiftung bilde einen Mittelweg zwischen den beiden extremen Forderungen nach einer Sozialisierung und einer Privatisierung des Unternehmens und könnte als gangbar bezeichnet werden, soweit er den Interessen des Werkes Rechnung trägt“.⁷⁶ In Gesprächen auf Ministerebene, die nach der Wahl geführt wurden und an denen auch Robert Pferdmenges und Heinrich Nordhoff teilnahmen, vereinbarte man, daß der Regierungsentwurf vom Mai dem Bundestag zwar in seiner alten Fassung erneut vorgelegt werden sollte, jedoch in den Ausschüssen Bestimmungen über eine Stiftung einzuarbeiten seien, die 30 Prozent des Aktienkapitals erhalten sollte.⁷⁷

Anfang Dezember 1957 traf sich Nordhoff vertraulich mit Wirsing. Man besprach alles gründlich, und Wirsing nahm es daraufhin „mit frischem Mut“ in die Hand, der „Stiftungslösung“ weitere Förderer zu gewinnen. Vorwiegend ging es darum, in der CDU rasch jene Kräfte zu stärken, die dem Stiftungskonzept bis dahin „allenfalls sympathisierend“ gegenübergestanden hatten.⁷⁸ So befürworteten Teile der CDU-Sozialausschüsse eine Stiftungslösung, war die Rechtsform der Stiftung im wirtschaftlichen Bereich doch nach dem Ahlener Programm der CDU „nachdrücklich zu fördern“.⁷⁹ Das Treffen des Generaldirektors mit dem Publizisten leitete eine Phase intensiven vertraulichen Zusammenwirkens ein.

Ende 1957, Anfang 1958 gab die internationale Politik für die Protagonisten einer Nationalstiftung eine Kulisse ab, wie sie vorteilhafter nicht sein konnte. Der Schock, den die erste Umkreisung der Erde durch den „Sputnik“ im Oktober 1957 ausgelöst hatte⁸⁰, saß tief und ließ befürchten, daß die Sowjetunion im Bereich von Wissenschaft und Technik eine Vorherrschaft ansteuerte. Einen gewichtigen Fürsprecher vermochte Wirsing der Idee einer Nationalstiftung mit dem Verein deutscher Ingenieure (VDI) zu gewinnen. Der VDI verwies auf die „Erfolge in der östlichen Welt bei der Heranbildung von Ingenieuren und Wissenschaftlern“ und forderte, „wesentliche Teile des durch eine Privatisierung des Volkswagenwerkes verfügbaren Kapitals“ zur Ausbildung von Ingenieuren auf hohem Niveau und damit „zur Sicherung der Zukunft unseres Volkes“ zur Verfügung zu stellen.⁸¹ Mit dem VDI sprach Wirsing auch ab, wie vorzugehen sei, um Bundespräsident Heuss für die Sache der Nationalstiftung zu gewinnen.⁸² Die Westdeutsche Rektorenkonferenz forderte in einem Schreiben an den Bundestagspräsidenten, es solle eine „Nationalstiftung zur Förderung der Wissenschaft“ errichtet werden, was wiederum „Christ und Welt“ publizierte.⁸³ Ende 1957 signalisierte auch das Land Nieder-

75 Nordhoff an Janssen vom 7.3.1958. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

76 „Die Welt“ vom 21.10.1957; Stiftung Volkswagenwerk. Jahresbericht 1962, S. 7.

77 Wirtschaft und Sozialpolitik Nr. 44/1957.

78 Wirsing an Nordhoff vom 9.12.1957. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

79 Das Ahlener Wirtschaftsprogramm, Februar 1947, in: *Mommsen*, Parteiprogramme, S. 11-18.

80 Schwarz, Ära Adenauer 1957-1963, S. 44.

81 Nationalstiftung Volkswagenwerk. Stellungnahme des VDI vom 12.12.1957, zit. n. „Christ und Welt“, Sonderdruck Januar 1957.

82 Wirsing an Nordhoff vom 9.12.1957. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

83 „Christ und Welt“ Nr. 15/1958.

sachsen, es würde bei Einbringung der Vermögensmasse Volkswagenwerk in eine Stiftung von der Art, wie Wirsing sie vorgeschlagen hatte, auf sein Ansprüche verzichten.⁸⁴

Auf ihrer Gipfelkonferenz im Dezember 1957 beschlossen die Regierungschefs der Nato-Staaten „daß in den meisten unserer Länder mehr getan werden sollte, um die Zahl der zur Verfügung stehenden ausgebildeten Männer in vielen Zweigen der Wissenschaft und der Technik zu vermehren. Die volle Entwicklung unserer Wissenschaft und Technik ist für die Kultur, die Wirtschaft und die wirtschaftliche und militärische Stärke der atlantischen Gemeinschaft wesentlich. ... Jede unserer Regierungen wird deshalb die Unterstützung überprüfen, die der wissenschaftlichen und technischen Bildung und der Grundlagenforschung zuteil wird.“⁸⁵ US-Präsident Eisenhower verkündete in seiner Jahresbotschaft für 1958, die amerikanische Regierung werde in den nächsten vier Jahren zusätzlich eine Milliarde Dollar zur Förderung wissenschaftlicher Ausbildung bereitstellen, die vor allem in die National Science Foundation fließen sollten. Anfang 1958 versprach die Sowjetunion auf einer Konferenz blockfreier Staaten Asiens und Afrikas in Kairo allen Ländern, ungeachtet ihrer Bündniszugehörigkeit, brüderliche Hilfe in Form von Sachwerten und Krediten, Wissenschaftlern und Technikern zu ihrer Entwicklung. Sie schien sich zu dieser Zeit erfolgreich auf eine Systemkonkurrenz mit dem Westen einzulassen, auszutragen nicht mehr mit militärischen, sondern mit Mitteln der Wissenschaft und Technik.⁸⁶

Unter der Überschrift „Unsere Chance, den Anschluß zu finden. Eine Frage des Vorrangs“ propagierte Wirsing mit einem weiteren Artikel die Nationalstiftung. Der Text, den Nordhoff gründlich redigiert hatte⁸⁷, knüpfte argumentativ an die Beschlüsse der Nato-Regierungschefs und die Erklärung Eisenhowers an. Ein weiterer Artikel vom selben Tag bemühte ebenfalls die internationale Entwicklung für die Sache der Nationalstiftung. Er berichtet über Pläne der USA, neue Wege im Bildungswesen wie auch in der Entwicklungshilfe zu beschreiten, um den Herausforderungen der Sowjetunion zu begegnen.⁸⁸ Anschließend bereitete Wirsing einen Sonderdruck von „Christ und Welt“ vor, der alle wichtigen Artikel vereinte, die bis dahin zum Thema „Nationalstiftung“ in dem Blatt erschienen waren. Die Bundestags-Abgeordneten fanden den Sonderdruck zwei Tage vor der ersten Lesung des Regierungsentwurfs am 22. Januar in ihren Fächern. An sämtliche Bundesminister schrieb Wirsing einen persönlichen Brief. Der Sonderdruck, Auflage 3 000 Stück, ging ferner an „andere wichtige Persönlichkeiten“, die teils Wirsing, teils Nordhoff ausgewählt hatte.⁸⁹

Wirings Einsatz zeitigte Wirkung. So erklärte etwa Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier in einer Sitzung des Ältestenrates, daß er sich in einem Konflikt zwischen dem Vorschlag seiner Freunde von „Christ und Welt“ und dem der Fraktion befände, räumte dann aber dem Gedanken der Stiftung „klar den Vorrang“ ein.⁹⁰ Auch immer mehr Abgeordnete der Regierungsparteien fingen Feuer für den Plan, das Volkswagenwerk in eine selbständige Stiftung zu überführen.⁹¹ Wirings Mission war damit weitgehend abgeschlossen.

84 *W. Treue*, Die Gründungsgeschichte der Stiftung Volkswagenwerk (MS), Hannover 1963. AVW VS 317.

85 Zit. n. „Christ und Welt“, Sonderdruck vom Januar 1958, S. 5.

86 Ebd., S. 7.

87 Wirsing an Nordhoff vom 3.1.1958. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

88 Wer stellt die Ingenieure? Washington und die Kairoer Konferenz, in: „Christ und Welt“ vom 9.1.1958.

89 Wirsing an Nordhoff vom 18.1.1958. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

90 Ebd.

91 Marginalie Nordhoffs an Treue, Gründungsgeschichte, S. 12.

Als der Bundestag am 22. Januar 1958 zur Ersten Lesung des CDU/CSU-Gesetzentwurfes zusammentrat, überraschte die SPD mit einem eigenen Stiftungskonzept, das Wirsings Grundidee aufgriff. Nach dem glänzenden Wahlerfolg der CDU/CSU vom September 1957 und der geringen Resonanz, die ihre Parole „Keine Privatisierung unseres Werkes!“ in der Belegschaft gefunden hatte⁹², waren auch Gewerkschaft und Betriebsrat von der Linie einer direkten Konfrontation gegenüber der Regierung abgeschwenkt und suchten, um Erhards Volksaktien-Projekt zu verhindern, nach einer Kompromißlösung. Heinrich Deist, der dem ersten Beirat des Volkswagenwerkes als Gewerkschaftsvertreter angehört hatte und inzwischen „Wirtschaftsexperte“ und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD geworden war, beantragte, das gesamte Unternehmen nach amerikanischem, englischem und dänischem Vorbild in eine gewerbliche Stiftung umzuwandeln. Dieser sollten Auflagen bei der Gestaltung von Preisen und Arbeitsbedingungen gemacht werden könnten. Die CDU lehnte diesen Vorschlag als „getarnte Vergesellschaftung“ ab.⁹³

Der Bundestag schien von einer Lösung des Problems weiter entfernt zu sein denn je und verwies den Gesetzentwurf der Regierung an die Ausschüsse. In der Öffentlichkeit blieb es bis zum Herbst 1959 still um die Privatisierung des Volkswagenwerkes, denn der Gesetzentwurf der Regierung enthielt juristische Ungereimtheiten, und seine aktienrechtlichen Bestimmungen stießen in der Wirtschaft auf Widerstand.⁹⁴ Nicht zuletzt ließ sich die Rechnung nicht ohne Niedersachsen machen. Seitdem der Bund eine Privatisierung des Volkswagenwerkes mit Nachdruck verfolgte, vertrat das Land demonstrativ seine Ansprüche. Die Bundesregierung wiederum mochte die niedersächsische CDU-Regierung nicht brüskieren, solange diese sich im Landtagswahlkampf befand. Aus den Wahlen ging die SPD als Sieger hervor, und die neue Landesregierung drohte mit einer Normenkontrollklage, falls der Bund im Alleingang eine Privatisierung vornehmen und sich vorab per Gesetz zum Eigentümer des Volkswagenwerkes erklären sollte.⁹⁵

Weil sich die Privatisierung des Volkswagenwerkes festfuhr, entschied das Schatzministerium, mit einer Veräußerung von Bundesvermögen durch „Volksaktien“ bei einem anderen Unternehmen, der Preussischen Bergwerks- und Hütten-AG (Preussag), zu beginnen. Da dieser Vorgang keiner gesetzlichen Regelung bedurfte, konnte die Emission der Preussag-„Volksaktien“ im Frühjahr 1959 beginnen und bildete eine Art Vorlauf für die Emission der VW-Aktien.⁹⁶ Anders als im VW-Entwurf vorgesehen, verzichtete man jedoch auf besondere aktienrechtliche Vorkehrungen und auf einen „Sozialrabatt“.⁹⁷

Als das Bundesverfassungsgericht am 9. Dezember 1958 feststellte, die Volkswagen GmbH existiere noch⁹⁸, stärkte dies der Bundesregierung den Rücken. Denn, so ihre Interpretation, die Firma könne demnach nicht als DAF-Vermögen von den Alliierten aufgelöst worden und, worauf Niedersachsen bisher bestanden hatte, dem Land zugefallen sein. Auf einen Prozeß um die Vermögensmasse, wie vom Land angedroht, wollte sich die Bundesregierung gleichwohl

92 Koch, Arbeitnehmer, S. 94 ff.

93 BT III 8. Sitzung v. 22.1.1958.

94 Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsreden Etzel, S. 41.

95 Ebd. S. 29.

96 Grusendorf, Grundlagen und Formen, S. 36 f.; Lindner, Volksaktienbewegung, S. 80-93; zu den Unterschieden zwischen Preussag- und VW-Privatisierung s. H. Birnbaum, Die Volksaktie. Reprivatisierung des Bundesvermögens, o.O. o.J. (1960), S. 11 ff.

97 Bundesministerium der Finanzen, Haushaltsreden Etzel, S. 41.

98 Hirche, Volksaktie, S. 29 f.

nicht mehr einlassen, lag ihr doch daran, Privatisierung und „Volksaktien“-Emission ohne weitere Diskussionen der „Eigentumsfrage“ zu führen und die Angelegenheit noch in der dritten Legislaturperiode abzuschließen. Ein Streit um Vermögen der nationalsozialistischen Deutschen Arbeitsfront, davon hatte man auszugehen, wäre zudem in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis gestoßen.⁹⁹ Der Wunsch der Bundesregierung, das Verfahren zu beschleunigen, und Niedersachsens Interesse, durch ein Urteil des Verfassungsgerichts nicht womöglich von allem Einfluß auf das Volkswagenwerk ausgeschlossen zu werden, bildeten nun die Triebkraft zäher Verhandlungen um einen Vergleich.

Niedersachsen ließ es sich nicht nehmen, neben den laufenden Gesprächen mit der Bundesregierung öffentlich regelmäßig auf seine Ansprüche zu pochen.¹⁰⁰ War das Land schon Ende 1957 bereit gewesen, in eine „Stiftungslösung“ einzuwilligen, beschloß die SPD-Landesregierung Ende Juni 1959, das „im Eigentum des Landes Niedersachsen stehende Volkswagenwerk“ in eine Stiftung umzuwandeln, deren Erträge „vorwiegend für Zwecke der Wissenschaft und Forschung“ verwendet werden sollten.¹⁰¹ Dieser provokative Alleingang schob die Verhandlungen wiederum an.

Mitte Juli 1959 sprach sich auch die Belegschaftsvertretung des Volkswagenwerkes für dessen Umwandlung in eine Stiftung aus. In der Entschließung, abgefaßt als Brief an den Niedersächsischen Ministerpräsidenten, hieß es unter anderem, das Volkswagenwerk sei „ohne die Initiative von Privatbesitzern allein durch den Fleiß der Arbeiter und Angestellten aus Schutt und Asche wieder aufgebaut“ worden. Durch diesen Fleiß sowie „die unternehmerische Leistung der Geschäftsführung“ werde es „allen Anforderungen eines modernen Großbetriebs bestens gerecht“. Mit dem Schlagwort „Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand“ wolle man den Arbeitern nur „Sand in die Augen streuen“. Voraussetzung für Eigentumsbildung sei Vermögen, das sowohl Arbeiter als auch Angestellte nicht besäßen. Sie seien froh, sich „im Laufe vieler Arbeitsjahre ein Auto oder ein Häuschen ersparen“ zu können. Fast einmütig bejahe die Belegschaft den Stiftungszweck, wonach das Volkswagenwerk „im Dienste des Gemeinwohls geführt und mit seinem Überschuß die Ausbildung des technischen Nachwuchses in der Bundesrepublik gefördert“ werden solle. Mit „Überschuß“ sei derjenige Teil des Gewinnes gemeint, der übrigbleibe, wenn Bestand und Ausbau des Werkes sichergestellt seien. Durch „Versorgung breiterer Bevölkerungsschichten mit einem billigen und guten Kraftwagen, durch Förderung des Wettbewerbs in der Automobilindustrie und durch für die deutsche Wirtschaft beispielhafte Gestaltung der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsschutzes und des Ausbildungswesens“ diene das Werk dem Gemeinwohl.¹⁰² Das Land Niedersachsen und die Belegschaftsvertretung des Volkswagenwerkes standen somit in einer Front.

Anfang August intervenierte der Bundeskanzler persönlich; es sei an der Zeit, einen Kompromiß anzustreben.¹⁰³ Unterdessen drängte Ludwig Erhard noch aus einem zusätzlichen Grund darauf, die Privatisierung des nunmehr größten deutschen Unternehmens zu Ende zu bringen. Denn während er das Volkswagenwerk beim Start in die soziale Marktwirtschaft als Muster-schüler gelobt hatte, brachten dessen großzügige Löhne und Sozialleistungen die Bundesregie-

99 *Backsmann*, Privatisierung, S. 10.

100 Anlässlich der Ersten Lesung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung Mitte Oktober 1959 drohte das Land noch einmal, das BVG anzurufen, falls die Bonner Regierung sich das Eigentum am Volkswagenwerk durch Gesetz zusprechen wolle (BT III, 81. Sitzung, S. 4403).

101 „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“ (WAZ) vom 1.7.1959; FAZ vom 2.7.1959.

102 WAZ vom 15.7.1959.

103 „Hamburger Abendblatt“ vom 5.8.1959.

rung inzwischen in arge Verlegenheit. Die innerbetriebliche Sozialpolitik der Geschäftsleitung unter Heinrich Nordhoff, die sich ausschließlich an der überdurchschnittlichen Leistungsfähigkeit des eigenen Unternehmens orientierte, lief dem Stabilitätsdenken des Wirtschaftsministers nämlich mehr und mehr zuwider. Nicht zuletzt war das Volkswagenwerk in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre unter lautem Protest von Bundesregierung und Arbeitgeberverband als Pionier bei der Reduktion der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich hervorgetreten.¹⁰⁴ Wenn das herrenlose Volkswagenwerk derartig großzügig verfare, befürchtete Erhard, könnte dies allgemein der irrigen Ansicht Vorschub leisten, Unternehmen ohne Eigentümer seien ein Segen für die Arbeitnehmer. Da die Regierung gegen die Wolfsburger Geschäftsleitung nichts auszurichten vermochte, lag dem Wirtschaftsminister sehr daran, daß sich der Bund rasch vom Volkswagenwerk trennte.¹⁰⁵

Wenige Tage nach einem neuerlichen Urteil im „Sparerprozeß“, das keine Verpflichtung des Volkswagenwerkes gegenüber den „Sparern“ feststellte¹⁰⁶, brachten Bund und Land einen Kompromiß zu Papier: Niedersachsen stimmte einer Privatisierung des Volkswagenwerkes unter der Bedingung zu, daß ihm eine zwanzigprozentige Beteiligung zugesichert wurde; weitere 20 Prozent des Aktienkapitals sollten an den Bund gehen; der Erlös aus dem Verkauf des Restes an Private sollte einer zu gründenden Stiftung zufließen.¹⁰⁷ Hatte das Land lange mit größerem Nachdruck als alle anderen Instanzen den Gedanken der Nationalstiftung vertreten, ließ es seine ursprüngliche Forderung nach einer Kapitalbeteiligung der Stiftung, nach dem Vorbild etwa der Zeiss-Stiftung, im Zuge der Verhandlungen schrittweise fallen.¹⁰⁸ Im November schloß Niedersachsen mit dem Bund einen Vergleichsvertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk GmbH und die Errichtung einer Stiftung. Ein sogenanntes „Vorschaltgesetz“, das im Oktober verabschiedet worden war, hatte den Problemkomplex so in eigentums- und privatisierungsrechtliche Fragen zerlegt, daß er sich lösen ließ. Der Bund und Niedersachsen trafen im November 1959 bereits jene Vereinbarungen, die am 9. Mai 1960 in das „Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk GmbH“ (sogenanntes „Eigentumsgesetz“) eingingen, das die Geschäftsanteile der Volkswagenwerk GmbH rückwirkend zum 24. Mai 1949 zunächst in das Eigentum der Bundesrepublik Deutschland überführte.¹⁰⁹ Am 21. Juli konnte dann das „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk GmbH in private Hand“ (sogenanntes „Privatisierungsgesetz“) verabschiedet und die Volkswagenwerk GmbH in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden.

Um die Frage, wie hoch das Grundkapital der Volkswagenwerk AG¹¹⁰ anzusetzen sei, entspann sich eine heftige Kontroverse zwischen dem Bundesschatzministerium, den „Eigentumspolitikern“ in der CDU und der Werksleitung, wobei betriebswirtschaftliche Argumente gegen sozialpolitische standen. Die „Eigentumspolitiker“ forderten eine stattliche Kapitalerhöhung;

104 Zu den Auseinandersetzungen über die Arbeitszeitverkürzung vgl. Koch, Arbeitnehmer, S. 96 ff.

105 Erhard an Lindrath vom 12.11.1959, zit. n. Tolliday, Enterprise and State, S. 323.

106 FAZ vom 10.11.1959; WAZ vom 10.11.1959.

107 Bundesministerium der Finanzen (Hg.), Chronologie zur Finanzgeschichte 1945-1969. Daten und Erläuterungen (Schriften zur Finanzgeschichte Bd. 2) S. 141 f.

108 Hirche, Volksaktie, S. 162.

109 Nachdem Niedersachsen unter Preisgabe der Ziels einer kapitalbeteiligten Stiftung mit dem Bund handelseinig geworden war, machte der DGB einen Kompensationsanspruch auf einen Teil des Volkswagenwerk-Vermögens erneut geltend, ausdrücklich, um diesen Besitzanteil direkt in eine Stiftung überführen zu können (Hirche, Volksaktie, S. 110 f.).

110 1959 war das Grundkapital in einem ersten Schritt von 60 auf 300 Millionen DM erhöht worden (Geschäftsbericht 1959. AVW Geschäftsberichte).

die Aussicht auf hohe Dividenden sollte breite Schichten zum Kauf von „Volksaktien“ ermutigen; im Gespräch waren bis zu 900 Millionen DM. Demgegenüber plädierte die Unternehmensleitung für Zurückhaltung. Generaldirektor Nordhoff unterließ nichts, um die Bundesregierung für eine maßvolle Heraufsetzung zu gewinnen und wies auf außerordentliche Investitionen hin, die dem Werk in den nächsten Jahren bevorstünden. Wenn in Zukunft zu hohe Dividenden gezahlt werden müßten, greife das jene Reserven an, die dringend benötigt würden, um ein neues Modell zu entwickeln und herauszubringen. Die sich wandelnde Konkurrenzsituation diktiere unerbittlich die baldige Präsentation eines Nachfolgers für den seit Jahren erfolgreichen „Käfer“.¹¹¹ Die Gesellschafterversammlung, auf der die Bundesrepublik als einziger Eigentümer die Beschlüsse faßte, setzte das Grundkapital der Volkswagenwerk AG jedoch auf 600 Millionen DM herauf. Damit sei man, gestanden Regierungskreise zu, „bis an die Grenze des betriebswirtschaftlich Vertretbaren gegangen“.¹¹²

Der Verkauf der „VW-Aktien“ begann im Januar 1961. Während der ersten beiden Monate konnten nur Personen mit einem Jahreseinkommen von bis zu DM 8 000 (Ehepaare DM 16 000) Aktien im Gesamtnennbetrag von DM 500 erwerben, verbilligt um einen „Sozialrabatt“ je nach Einkommen und Kinderzahl zwischen 10 und 25 Prozent. Für Angestellte und Arbeiter der Volkswagen-Werke standen „Belegschaftsaktien“ bereit. Da die Überzeichnung mehr als 85 Prozent betrug, mußten die Aktien zugeteilt werden. Schließlich erwarben mehr als eineinhalb Millionen Käufer Wertpapiere im Nennwert von knapp 670 Millionen DM. Im Sinne der angestrebten Eigentumsbildung erbrachte die Privatisierung des Volkswagenwerkes jedoch nur einen kläglichen Erfolg.¹¹³ Da der Emissionskurs mit 350 Prozent offenkundig zu niedrig angesetzt war, kam es schon Wochen vor Ablauf der Zeichnungsfrist zu einem lebhaften Handel mit VW-Aktien „per Erscheinen“. Etliche Ersterwerber verkauften ihre Papiere spätestens nach Ablauf der Sperrfrist. So gelangten die „Volksaktien“ großenteils in den Besitz derjenigen Gruppen und Personen, die ohnehin einen Teil ihres Vermögens in Aktien anzulegen pflegten.¹¹⁴ Etliche Käufer aus der begünstigten Bevölkerungsgruppe hatten ohnehin von vornherein nur als Strohmann gezeichnet.¹¹⁵ So steil, wie die Zahl der Aktionäre in Deutschland hinaufgeschneit war, ging sie schon in den ersten Wochen nach der Emission wieder zurück.¹¹⁶

Die Erlöse aus dem Verkauf der Aktien und die Dividenden der weiter in öffentlicher Hand befindlichen Anteile flossen an die „Stiftung Volkswagenwerk zur Förderung von Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre“ mit Sitz in Hannover, die ihre Arbeit im Frühjahr 1962 aufnahm.¹¹⁷ Die Stiftung als Kompromißlösung war letztlich nur zustande gekommen, weil Niedersachsen seine Partikularinteressen hartnäckig vertreten hatte. Es liegt „der bemerkenswerte Fall vor, daß die erfolgreiche Vertretung von Landesinteressen – deren Vertreter sehr wohl auch im Interesse des Ganzen dachten und operierten – gegen das Zögern der Vertretung der Gesamtinteressen zum Vorteil für die Gesamtheit ausschlug“.¹¹⁸ So bildet die Gründung der

111 Nordhoff, MS für eine Einlassung im Bundeswirtschaftsministerium am 28.6.1960. AVW Vertraulich bis 30.12.1960 Privatisierung.

112 FAZ vom 30.6.1960.

113 Zu den Charakteristika der VW-Aktie sowie Vorgang und Erfolg der Emission s. *Lindner*, Volksaktienbewegung, S. 98-105.

114 *Von Loesch*, Privatisierung, S. 26.

115 *Hirche*, Volksaktie, S. 122 ff.

116 *Lindner*, Volksaktienbewegung, S. 107.

117 *P. Kreienschulte*, Der Rechtscharakter der Stiftung Volkswagenwerk (Diss.), Münster 1969, S. 15 f.

118 *Treue*, Gründungsgeschichte, S. 12.

„Stiftung Volkswagenwerk“ das gegenüber der spektakulären, von aufwendiger politischer Propaganda begleiteten „Volksaktien“-Emission weitaus bedeutendere, weil über den Tag hinaus wirksame Ergebnis der Privatisierung von Teilen des Volkswagenwerkes.

Im Unterschied zum Volkswagenwerk sah die Bundesregierung bei den Privatisierungen, die in den sechziger Jahren noch erfolgten, von zusätzlichen vermögenspolitischen Maßnahmen ab. Gleichwohl war 1965 die Nachfrage nach VEBA-Aktien so groß, daß sie davon mehr als geplant anbot. Als die „Volksaktien“ im Zuge der nächsten Baisse sogar unter den Ausgabepreis fielen, ernüchterte dies die „Volksaktien“-Bewegung und setzte ihr ein Ende.¹¹⁹

Wenn es auch unter den von der SPD geführten Regierungen der siebziger Jahre zu keinen weiteren Privatisierungen kam, blieben sie doch fortgesetzt in der Diskussion. Diese glich jener der fünfziger Jahre darin, daß es ihr vorwiegend um ordnungspolitische Ziele ging. Hieß dies in den fünfziger Jahren: Stärkung der Marktwirtschaft verbunden mit vermögenspolitischen Zielen, ging es in den achtziger Jahren darum, die Wirtschaft zu „entstaatlichen“ und die unter der sozialliberalen Koalition ausgeweitete Staatstätigkeit wieder zurückzudrängen. In zweiter Linie galt es, der Staatsverschuldung entgegenzuwirken.¹²⁰ Seit 1983 wurde in der Bundesrepublik die Privatisierung aller derjenigen öffentlichen Unternehmen gefordert, die „keinen öffentlichen Auftrag erfüllen oder deren Auftrag ebensogut oder besser von Privaten erfüllt werden könnte“.¹²¹ Die neue Bundesregierung von CDU/CSU in Koalition mit der FDP beschloß, zahlreiche Bundesbeteiligungen zu veräußern.¹²² Nach einer durch die Börsenkrise vom Herbst 1987 erzwungenen Pause nahm sie die Privatisierungsmaßnahmen im Frühjahr 1988 wieder auf. Diese griffen bald über den industriellen Bundesbesitz hinaus und betrafen auch sogenannte „Netzsektoren“ wie den Luft- und den Schienenverkehr sowie die Telekommunikation.¹²³

119 Von Loesch, Privatisierung, S. 26

120 Ebd., S. 27; Knauss, Privatisierungspolitik, S. 22.

121 Von Loesch, Privatisierung, S. 28

122 Knauss, Privatisierungspolitik, S. 26 ff.

123 G. Knieps, Neuere Entwicklungen in der Regulierungsdiskussion, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 24, 1995, S. 617-622.

Regulierung, Privatisierung und Globalisierung von Post und Telekommunikation. Rückblick und Ausblick über zehn Jahre Post- und Telekommunikationsreform in Deutschland

Von Helmut Cox (Duisburg)

Summary

Within a period of less than a decade the sector of postal and telecommunication services has passed through an enormous structural change. This sector which has been highly regulated up to now was transferred to a competitive system by three reform steps. These steps are primarily caused by the pressure of the European Common Market and the globalisation of the markets for telecommunication and postal services. Additionally the Supply Side Economics practised in Germany forced the deregulation and privatisation of these public sectors since beginning of the Eighties.

The author analyses several reform steps in the European Community and in Germany as well as the most important laws (telecommunication, postal law). Regarding the public task of an universal service supply these reforms design a middle course between free competition and public regulation. For the present the postal and telecommunication reform can be considered as completed but there are several problems that need to be solved. Chapter X „Realisation Problems of the Postal and Telecommunication Reform“ refers to these questions.*

I. Post- und Telekommunikationsreform in drei Etappen

1. Der Telekommunikations- und Postsektor in Deutschland hat innerhalb eines Zeitraums von knapp zehn Jahren einen gravierenden Strukturwandel erfahren, der seinesgleichen sucht. Vor zehn Jahren hat kaum einer anzunehmen gewagt, daß die ehemals staatliche Deutsche Bundespost mit ihren Sparten Post, Fernsprechwesen (Telekommunikation) und Postbank im Jahre 1998 als zum Teil privatisierte Wettbewerbsunternehmen sich dem europäischen und globalen Wettbewerb stellen muß. Diese atemberaubende Entwicklung von der Post- und Fernsprechverwaltung hin zu Wettbewerbsunternehmen ist über drei Etappen erfolgt:

- Die Postreform I von 1989¹ hat auf der Basis des rechtlichen Status quo zur Trennung der drei Sparten des Postsektors in drei selbständige Unternehmenseinheiten als Bestandteile der Bundesverwaltung und zur unternehmerischen Führung der Bereiche geführt.
- Durch die Postreform II von 1994² sind nach einer entsprechenden Grundgesetzänderung die bislang staatlichen Postunternehmen in drei selbständige Aktiengesellschaften außerhalb der bundeseigenen Verwaltung umgewandelt worden. Die Telekom AG und die Postdienst AG bleiben grundgesetzlich verpflichtet, flächendeckende Infrastrukturleistungen zu erbringen. Dem Bundesminister für Post und Telekommunikation verbleiben nach wie vor die Aufgaben der Regulierung dieser Angebotsbereiche, die in Übereinstimmung mit den

* Das Manuskript wurde Januar 1998 abgeschlossen.

1 Vgl. Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) vom 8.6.1989, in Kraft getreten am 1.7.1989, (BGBl. I, S. 1026 ff.), mit verschiedenen Artikel-Gesetzen: Art. 1: Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz), Art. 2: Gesetz über das Postwesen in der Fassung vom 21.7.1989, (BGBl. I, S. 1449); Art. 3; Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung vom 21.07.1989 (BGBl. I, S. 1456).

2 Bundesminister für Post und Telekommunikation, Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, Text und Einführung, Heidelberg 1994. Das Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation enthält verschiedene Artikel-Gesetze, vgl. hierzu Kap. VI, 2. Kap.

europarechtlichen Übergangsregelungen vorübergehend bis Ende 1997 noch als Monopole erhalten bleiben sollen.

- Die Postreform III 1996/97 (Telekommunikationsgesetz 1996; Postgesetz 1997)³ setzt einen (vorläufigen) Schlußstrich unter das gesamte Reformwerk, indem der Postbereich dem Wettbewerb weitestgehend geöffnet wird, bis auf die bis Ende des Jahres 2002 reservierten Alleinrechte beim Briefdienst (Briefe bis 200 g). Das Telekommunikationsmonopol wurde entsprechend den europarechtlichen Bestimmungen vom 1.1.1998 an völlig beseitigt, so daß der Telekommunikationssektor heute als vollständig in die Wettbewerbsordnung integriert gelten kann. Infrastrukturelle Universaldienste im Allgemeininteresse bleiben aufgrund des in der Postreform II geänderten Art. 87 GG als Pflichtleistungen nach wie vor gesichert. Die Post- und Telekommunikationsmärkte gelten seit der Reform III als regulierte Märkte im Hinblick auf die Regulierung des *Marktzugangs* (*Netzzugang*) und die Erfüllung von Infrastrukturaufgaben (*Aufgabenregulierung*).
- 2. Diese Entwicklung kann erst richtig verstanden und gewürdigt werden, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Post- und Telekommunikationsbereich in der Bundesrepublik durchgängig als monopolisierter Wettbewerbsausnahmebereich deklariert und in der Rechtsform der bundeseigenen Verwaltung geführt worden war. Heute stehen die verselbständigten Bereiche als partiell privatisierte und noch weiter zu privatisierende Aktiengesellschaften in einem intensiven Wettbewerb mit anderen in- und ausländischen Unternehmen. Will man diese Entwicklung auf eine einfache und prägnante Formel bringen, so kann eine Entwicklung konstatiert werden, die im Bereich von Post und Telekommunikation von der bundeseigenen Verwaltung hin zu privaten Großunternehmen gegangen ist bzw. gehen wird. Diese sind zum einen im privatwirtschaftlichen Interesse der Gewinnerzielung verpflichtet, zum anderen aber auch aus Gründen eines öffentlichen Interesses vielfältigen öffentlichen Regulierungen durch eine staatliche Regulierungsinstanz unterworfen.

3. Reformen und Entwicklung von Post und Telekommunikation sind in Politik und Wissenschaft nicht unumstritten gewesen. Die so wichtigen Fragen der Aufgabendefinition und der Aufgabenerfüllung können legitimerweise nicht ohne Rekurs auf Werturteile und politische Entscheidungen beantwortet werden, die unterschiedlich und umstritten sein können. In wissenschaftlicher Hinsicht ist die jeweilige theoretische Ausgangsbasis von besonderem Interesse, die sich ebenfalls keineswegs von selbst versteht, sondern auch eine differenzierte Sicht der Dinge zuläßt, so beispielsweise hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen von privatwirtschaftlichem Wettbewerb und öffentlicher Wirtschaft, von Regulierung und freien Wettbewerbsprozessen⁴.

Die Reform hat trotz der durchschlagenden Marktorientierung nach wie vor die Verpflichtung zum öffentlichen Infrastrukturauftrag als Residuum des ehemals umfassenderen öffentlichen Auftrags erhalten. In dieser Hinsicht bleibt von besonderem wissenschaftlichen Interesse, wie privatwirtschaftliche Ziele einerseits und der öffentliche Infrastrukturauftrag andererseits zu einer widerspruchsfreien Konzeption zusammengeführt werden können. Auch in dieser Hinsicht sind noch manche Fragen ungeklärt, so daß es nicht verwunderlich ist, daß man-

3 Vgl. Telekommunikationsgesetz vom 31.7.1996, in Kraft getreten am 1.8.1996 (BGBl. I Nr. 39, S. 1120); Postgesetz vom 22.12.1997, in Kraft seit 1.1.1998 (BGBl. 1997, Teil I, Nr. 88); vgl. auch: Mitteilungsblatt der Deutsche Post AG, Nr. 7, 1998.

4 Vgl. hierzu H. Cox, Decision Criteria and Principles for Public Services, in: Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de L'Economie Publique Sociale et Cooperative 66, 1995/2, S. 147-158.

che das auf politischen Kompromissen beruhende Fundament der Post- und Telekommunikationsreform keineswegs für so abgesichert halten, wie dies auf den ersten Blick scheinen mag.

Im folgenden sollen die wichtigsten Reformschritte nachgezeichnet und hierbei auch die Gründe und geänderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen in die Analyse einbezogen werden. Ebenso gilt es, die nach wie vor offenen Fragen der Reform und neu auftretende Problemstellungen anzusprechen.

II. Die Bedeutung der Kommunikationsdienste im Rahmen der europäischen Integration und des globalen Wettbewerbs

1. Die Bedeutung von Kommunikation als Prozeß der Informationsübermittlung ist im Zuge der europäischen Integration und des globalen Wettbewerbs immer größer geworden.⁵ Sprachliche (telekommunikative) und schriftliche (postalische) Informationsvermittlung haben inzwischen hinsichtlich Schnelligkeit, Sicherheit, Quantität und Qualität hohe Standards erreicht. Künftig wird auch die bildliche Kommunikation, die z.Z. noch unterentwickelt ist, an Stellenwert gewinnen. Der interaktive Austausch von Informationen zur gegenseitigen Verständigung vollzieht sich heute nicht nur interpersonell von Mensch zu Mensch, sondern basiert heute verstärkt auf Systemen, die in der Lage sind, Informationen aufzunehmen, zu verarbeiten, zu speichern und weiterzugeben. Neben die interpersonelle Kommunikation sind die Mensch-Maschine-Kommunikation und die Maschine-Maschine-Kommunikation getreten.

Der Nutzen der Kommunikation steigt mit ihrer Offenheit, d.h. mit ihrem weitflächigen Ausbau von Kommunikationssystemen und -netzen für Sprache, Text und Daten. Heute werden die verschiedenen Arten von Kommunikation mit dem weiteren Ausbau des ISDN-Netzes (Integrated Services Digital Network) angestrebt. Im Zuge der europäischen Integration und unter dem Zeichen der zunehmenden Wettbewerbsintensität im globalen Maßstab werden in unserer Medien- und Kommunikationsgesellschaft Prozesse der schnellen, sicheren und kostengünstigen Informationsübermittlung und -verarbeitung immer bedeutsamer. Deshalb versuchen die nationalen Regierungen und die Europäische Union günstige Voraussetzungen für den Auf- und Ausbau moderner Kommunikationsinfrastruktur und entsprechender Dienste zu schaffen. Dies soll im besonderen durch die Förderung des Wettbewerbs in diesen Schlüsselsektoren geschehen. Die Bemühungen gehen dahin, den Telekommunikations- und Postsektor, der in vielen Ländern im staatlichen Monopol gehalten wird und wurde, dem Wettbewerb zu öffnen, zu deregulieren und auch zu privatisieren. Daher wurden in der Vergangenheit in der Europäischen Union und anderen Ländern Reformen in Bewegung gesetzt, die teils schon abgeschlossen sind, teils noch laufen.

In der Europäischen Union haben Länder wie Großbritannien und die Niederlande schon in den 80er Jahren mit Reformen dieser Art begonnen, andere wie Deutschland, wesentlich später. Hier hat mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes 1996 und des Postgesetzes 1997 (Postreform III) durch den Deutschen Bundestag mit der Mehrheit von CDU/CSU, SPD und FDP - quasi in einer Art Großer Koalition - das Reformwerk seinen vorläufigen Abschluß gefunden.

5 Zur Bedeutung der Kommunikation und zum folgenden: *H. Berger/Ch.B. Blankart/A. Picot (Hg.)*, Lexikon der Telekommunikationsökonomie, Heidelberg 1990, Stichworte: Kommunikation, S. 176, Kommunikationsarten und -formen, S. 177 ff.; *A. Picot/R. Reichwald*, Bürokommunikation: Leitsätze für den Anwender, München 1987; *A. Picot/W. Anders*, Telekommunikationsdienste für den Geschäftsbereich, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt.) 12, 1983, S. 275-281.

2. Der Wille zur Reform dieses Kommunikationssektors und das relativ schnelle Handeln der politisch maßgeblichen Kräfte bei der Deregulierung dieser Märkte wurden vor allem durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck auf den inzwischen globalen Telekommunikations- und auch Postmärkten gefördert. Hier können künftig nur solche Unternehmen erfolgreich sein, die über entsprechende unternehmensstrukturelle und -organisatorische Voraussetzungen verfügen. Hinzu kam, daß die staatlichen Monopolunternehmen im Telekommunikations- und Postsektor zunehmend unter den Wettbewerbsdruck der Europäischen Kommission und der europäischen Gesetzgebung gerieten, deren erklärtes Wettbewerbsziel vor allem in der Auflösung bisheriger Monopolstellungen sowie anderer Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen besteht.⁶ Darüber hinaus glaubte die Mehrheit der Reformer des Deutschen Bundestags, mit der Umwandlung der Postunternehmen in Aktiengesellschaften und mit dem Gang an die Börse auch die künftigen, nicht zu unterschätzenden Finanzierungsprobleme besser lösen zu können, als dies mit öffentlich-rechtlichen Organisationsformen möglich gewesen wäre. Deshalb wird langfristig neben der Deregulierung der Märkte auch die materielle Privatisierung der verselbständigten Postunternehmen angestrebt, was in einigen Ländern, so auch in Deutschland bei der Telekom AG, inzwischen zumindest teilweise geschehen ist.⁷

3. Das primäre und das sekundäre Europarecht hat zur Umsetzung einer funktionierenden Binnenmarktordnung im Blick auf die Wettbewerbsöffnung und die Einhaltung der Wettbewerbsprinzipien Eckdaten vorgegeben, die für die EU-Staaten verbindlich sind und diese zur Reform des Post- und Telekommunikationssektors zwingen. Insofern sind die Reformen in diesen Bereichen auch eine unmittelbare Auswirkung des Europarechts. Dies gilt vornehmlich für die Ausschließlichkeitsrechte (Monopolrechte), die durch die europäische Gesetzgebung auf den Prüfstand gestellt sind und aufgrund ihrer unterstellten Marktinkonformität grundsätzlich aufgegeben werden müssen. Dagegen ist im Hinblick auf die Eigentumsfrage das europäische Recht neutral. Art. 222 EG-Vertrag respektiert die verschiedenen Eigentumsordnungen in den europäischen Ländern. Der EGV formuliert in erster Linie Wettbewerbsregeln zur Sicherung eines europäischen Binnenmarkts, die für alle Unternehmen, ob privat oder öffentlich, zu gelten haben. Postreformen, die die materielle Privatisierung vorsehen oder schon durchgeführt haben, gehen somit über den EG-Vertrag weit hinaus.⁸ Die Privatisierungspolitik ist ausschließlich eine Entscheidungsfrage der einzelnen Länder, in Deutschland eine Frage der verschiedenen Ebenen des föderalen Staates, d.h. des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

III. Telekommunikations- und Postreformen im internationalen und nationalen Vergleich

1. Der Telekommunikationssektor wurde in der Vergangenheit in Europa und auch in Deutschland stärker und schneller dereguliert als der postalische Bereich. Bei einem Vergleich ist festzustellen, daß die nationalen Regierungen und auch die Europäische Union die Deregulierung des Postsektors nicht mit der gleichen Intensität forciert haben wie die des Telekom-

6 Zum internationalen Wettbewerb und zur Europäischen Union vgl. H. Cox, Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, in: *ders. (Hg.)*, Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union, Bd. II. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 37), Baden-Baden 1996, S. 83-114.

7 Vgl. D. Kührlings, Deutsche Bundespost, Die neuen Unternehmen Telekom, Postdienst und Postbank, Dassenheim, Heidelberg 1990.

8 Vgl. *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hg.)*, Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von I.F. Hochbaum, G. Püttner, M. Rommel und M. Seidel. (= Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 11), Berlin 1992.

munikationsbereichs. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen liegt dies an den Besonderheiten des Telekommunikationsmarktes als eines wesentlich schneller wachsenden Zukunftsmarkts, in welchem sich alle Nationen rechtzeitig etablieren wollen, und wo auch aufgrund neuer Technologien (Mobilfunk, Satellitenfunk usw.) bisher als „natürlich“ geltende Monopole zunehmend obsolet geworden sind. So gibt es auch heute schon einen intensiven Wettbewerb zwischen Festnetzanbietern und Mobilfunkunternehmen. Es wundert nicht, daß die Europäische Kommission und auch die nationalen Regierungen sich zuerst und mit besonderer Dringlichkeit der Deregulierung des Telekommunikationssektors angenommen haben. Zum anderen ist es in der Vergangenheit bei den Postdiensten trotz staatlich verliehener Briefmonopolstellungen zu intensiven Wettbewerbsprozessen gekommen, so daß sich der weniger starke Reformdruck bei den „gelben“ Diensten auch hierdurch erklären läßt. Die Analyse der vielfältigen Wettbewerbsbeziehungen im postalischen Bereich, sei es durch direkten Wettbewerb oder/und Substitutionskonkurrenz, verdeutlicht, daß sich die Postdienste in der Vergangenheit schon durch relativ wettbewerbsintensive Märkte bzw. Teilmärkte ausgezeichnet haben. Im Gegensatz dazu war der Telekommunikationssektor weitaus stärker monopolisiert und aufgrund des „natürlichen“ Netzmonopols von Wettbewerbsprozessen weitestgehend abgeschottet. Der höhere Wettbewerbsintensitätsgrad im Postsektor dokumentiert sich auch darin, daß die Schutzfunktion des Briefdienstmonopols im Laufe der Zeit, vor allem im Zuge der teils alten, teils neuen Kommunikationsdienste, wie Telefon, Telex, Telefax, Datendienste usw. zunehmend an Wirkung eingebüßt hat.⁹

2. Wenn man nach der Wettbewerbstheorie einzelne Güter- bzw. Teilmärkte nicht isoliert voneinander, sondern im jeweiligen Marktkontext analysieren muß, so ist bei einer realitätsnahen Analyse der Postmärkte die Gesamtheit der Substitutionsgüter und -dienste mit in die Betrachtung einzubeziehen. Dabei wird man feststellen, daß die Substitutionskonkurrenz gerade im postalischen Bereich in der Vergangenheit sehr wirksam gewesen ist. Dies läßt sich leicht daran erkennen, daß die Wachstumsraten des Briefdienstes weit hinter den Wachstumsraten der neueren Telekommunikationsdienste zurückgeblieben sind, wenn auch der Briefdienst nach wie vor auf einem relativ hohen Niveau verharrt. Das Telefon hat im privaten Bereich heute den Brief und die Postkarte zunehmend verdrängt, was zur Folge hatte, daß die Nachfrage bei den Briefdiensten sich weg von den privaten hin zu den Geschäftskunden verlagert hat. Der Wettbewerbsdruck auf den klassischen Briefdienst ist zudem durch innovative Telekommunikationsdienste wie das Telefax und e-mail in hohem Maße verstärkt worden, nicht zuletzt auch deshalb, weil diese neuen Dienste den alten hinsichtlich Zuverlässigkeit, Schnelligkeit und auch Preiswertigkeit weit überlegen sind. Wettbewerb ist den „gelben“ Diensten auch bei den Drucksachen, Massendrucksaachen und Postwurfsendungen durch die Printmedien, durch die Fernseh- und Hörfunkwerbung sowie durch die privaten Verteildienste erwachsen. Selbst bei den Kurierdiensten, die national und international tätig sind, hat die Deutsche Bundespost schon lange ihren Beförderungsvorbehalt bei den kurierbegleiteten Auslandsbriefsendungen verloren. Bei anderen Postdiensten außerhalb des Briefmonopols, so beim Paket- und Päckchendienst, hat die Bundespost seit je her mit privaten Anbietern in einem intensiven Wettbewerb gestanden. Der Paket- und Päckchendienst war sogar aufgrund notorischer Kostenunterdeckung zum Sorgenkind der Bundespost geworden.

⁹ Zur Wettbewerbssituation bei Post und Telekommunikation vgl. Cox, *Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland*, S. 83 ff., 109 ff.; J. Plagemann, *Die Dienste der Deutschen Bundespost im Wettbewerb zu privaten Unternehmen*, Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsentwicklung, Nr. 27, Bad Honnef 1987.

3. Wenngleich in der Europäischen Union dem Postsektor ebenso wie der Telekommunikation eine wirtschaftlich strategische wie auch die Kohäsion fördernde Funktion zugewiesen wird, ist der Telekommunikationssektor in der Vergangenheit intensiver und nachhaltiger liberalisiert worden als der Postbereich. Dabei war durchaus bekannt, daß es im internationalen Vergleich gravierende Divergenzen zwischen den einzelnen EU-Staaten, eine fehlende Harmonisierung und auch Marktverzerrungen bei verschiedenen Postdiensten gibt. Gleichwohl kann heute (1998) der Telekommunikationssektor als fast total dereguliert angesehen werden, während es im postalischen Bereich zum Teil noch Sonderstellungen in Form von Alleinrechten, z.B. beim Briefmonopol, gibt. Hierfür mag es möglicherweise nicht nur politisch, sondern auch wettbewerbstheoretisch überzeugende Gründe geben.

IV. Das europäische Recht und die Binnenmarktpolitik als Referenzrahmen der Telekommunikationsreformen

1. Die gesetzlichen Reformen im Telekommunikations- wie auch im Postsektor wurden, wie eingangs schon kurz angedeutet, seit Ende der 80er/Beginn der 90er Jahre vor allem durch das primäre und sekundäre Europarecht und die daraus resultierende Politik eines funktionsfähigen Binnenmarkts vorangetrieben. Die EU hat ohne Zweifel einen enormen Druck auf die nationalen Regierungen ausgeübt, ohne den so einschneidende Reformwerke in so stark verfestigten Wettbewerbsausnahmebereichen, wie dem Telekommunikations- und Postsektor, nicht innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren möglich gewesen wären.

In der Rückschau betrachtet hat hinsichtlich der Telekommunikationsreformen die EU-Binnenmarktpolitik zwei Liberalisierungsphasen durchlaufen, nachdem der Rat der Fachminister schon 1984 ein erstes Aktionsprogramm für den Telekommunikationssektor verabschiedet hatte. Dieses hatte die ISDN-Technologie, die digitale Mobilkommunikation, die Breitband-Kommunikation, gemeinsame Normen für den Telekommunikationsbereich und eine gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik für die Europäische Union gefordert.¹⁰ In diesem Zusammenhang spielte die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 1985 eine besondere Rolle, nach welcher die Wettbewerbsregeln des Europäischen Vertrags in vollem Umfang auch auf den Fernmeldesektor anzuwenden seien.

2. Die eigentliche erste Liberalisierungsphase wurde 1988 durch eine *Richtlinie zur Öffnung des Endgeräte- und Telekommunikationsdienstleistungsmarktes*¹¹ eingeleitet, nachdem schon

10 Zu den frühen Aktivitäten der Europäischen Union, im besonderen auf dem Telekommunikationssektor vgl. Empfehlung des Rates vom 12.11.1984 betreffend die Durchführung der Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens (84/549/EWG; ABl. Nr. L 298 vom 16.11.1984, S. 49); Empfehlung des Rates vom 12.11.1984 betreffend die erste Phase der Öffnung der öffentlichen Fernmeldemärkte (84/550/EWG; ABl. Nr. L 298 vom 16.11.1984, S. 51); Beschluß des Rates vom 25.07.1985 über eine Definitionsphase für eine Gemeinschaftsaktion auf dem Gebiet der Telekommunikationstechnologien - Forschungs- und Entwicklungsprogramm im Bereich der fortgeschrittenen Kommunikationstechnologien für Europa (RACE) (85/372/EWG; ABl. Nr. L 210 vom 7.8.1985, S. 24); Entschließung des Rates vom 18.7.1989 über eine verstärkte Koordinierung bei der Einführung des diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (ISDN) in der Europäischen Gemeinschaft bis 1992 (AbI. Nr. C 196 vom 1.8.1989, S. 4).

11 Richtlinie der Kommission vom 16.05.1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (88/301/EWG, ABl. Nr. L 131 vom 27.5.1988, S. 73); Entschließung des Rates vom 30.6.1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992 (AbI. Nr. C 257 vom 04.10.1988, S. 1). Zu den Liberalisierungsphasen und zu den folgenden Ausführungen: Vgl. H. Ungerer, Die Liberalisierung des Telekommunikationsdienstes in Europa, in: telekom praxis 8, 1994, S. 14-17; C. Garric, Ein Rückblick auf die Geschichte der Telekommunikationspolitik, in: I + T Magazine, 1994, S. 6-9; A. de Guioyre, Die

ein Jahr vorher ein *Grünbuch* der EG-Kommission über Telekommunikationsendgeräte und Dienstleistungen für den Endgerätebereich erschienen war. Als Folge dieser Richtlinie wurden in allen europäischen Staaten schon sehr früh der Endgeräte- und dazugehörige Dienstleistungsmarkt liberalisiert. In Deutschland war die Deutsche Bundespost bis zu diesem Zeitpunkt auch noch Monopolist beim Endgeräteangebot und bei der Einrichtung und Wartung der Fernsprengeräte.

Im Laufe der Zeit folgten Richtlinien über die Sprachkommunikation innerhalb geschlossener Nutzergruppen (Corporate Networks 1989), womit die Schaffung und Zulassung privater Kommunikationsnetze möglich wurde. Danach hat die EG-Kommission Richtlinien zu den Mehrwertdiensten (1990), zum offenen Netzzugang (1990) und zur Datenübertragung (1993) erlassen.¹²

3. Die zweite wichtige Liberalisierungsetappe wurde zum einen durch den Beschluß der Fachminister 1993 eingeleitet, das Telefondienstmonopol bis zum 1.1.1998 gänzlich aufzuheben; zum anderen hat die Kommission im Gefolge dieses Beschlusses später in einer Änderungs-Richtlinie vom 16.3.1996 die speziellen Rahmenbedingungen für die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte festgelegt.¹³ Das schon am 25. Oktober 1994 herausgegebene *Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (Teil I)* hatte die verschiedenen notwendigen Liberalisierungsschritte konkretisiert.¹⁴ In der Entschließung vom 22.12.1994 hatten die zuständigen Fachminister die im Grünbuch vertretenen Liberalisierungsforderungen hinsichtlich der Beseitigung der Netzmonopole bekräftigt.¹⁵ Verschiedenen, vor allem südeuropäischen Ländern (Griechenland, Portugal und Spanien, aber auch Irland) wurden Übergangsfristen bis zu fünf Jahren (Luxemburg bis zu zwei Jahren) eingeräumt. Damit war ein Ende des bisherigen Telefondienstmonopols programmiert, das die Vermittlung von Sprache bisher als reservierten Dienst, d.h. als Alleinangebot der nationalen Telekommunikationsgesellschaften, zugelassen hatte. Das bisherige Netzmonopol als Netzinfrastrukturmonopol, das einen Wettbewerb unterschiedlicher (Fest-) Netzbetreiber ausgeschlossen hat, sollte gänzlich aufgegeben werden. Künftig sollen auch alternative Netzinfrastrukturen, z.B. solche der Versorgungsunternehmen, der Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft sowie der Eisenbahn- und Autobahngesellschaften, nicht nur für die Eigennutzung, sondern auch für die Nutzung Dritter offenstehen. Des weiteren forderte das Grünbuch Netzwettbewerb bei den satellitengestützten Kommunikationsdiensten, beim Mobilfunk und bei bereits liberalisierten Telekommunikationsdiensten im Festnetz einschl. des Gebrauchs der Kabelfernsehnetze für Telekommunikationszwecke. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß es im Festnetz

großen Phasen der EG-Politik im Bereich des Fernmeldewesens von 1984 bis Maastricht, in: XIII Magazine, 11/1993, S. 1-5; H. Sondhof, Telekommunikation nach der Privatisierung: Liberalisierung und Wettbewerb, in: Wirtschaftsdienst, 1994/X, S. 527-531.

- 12 Richtlinie des Rates vom 28.06.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision - ONP), 90/387/EWG; ABl. Nr. L 192 vom 24.7.1990, S. 1; Entschließung des Rates vom 22.1.1990 zu einer europäischen Infrastruktur (ABl. Nr. C 27 vom 6.2.1990, S. 8).
- 13 Entschließung des Rates vom 22.7.1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu der notwendigen künftigen Entwicklung in diesem Bereich (ABl. Nr. C 213 vom 6.8.1993, S. 1); Richtlinie der Kommission vom 16.3.1996 (96/19 EG).
- 14 Vgl. Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil I (Kom/94, 440 vom 25.10.1994).
- 15 Entschließung des Rates vom 22.12.1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen (ABl. Nr. C 379 vom 31.12.1994, S. 4).

schon bestimmte Kommunikationsdienste gab, welche dem Wettbewerb geöffnet waren, z.B. nicht-sprachliche Telekommunikationsdienste, Weitergabe von verarbeiteten Daten für die Allgemeinheit, Sprachtelefon- und datenverarbeitende Dienste für Corporate Networks (Unternehmen mit Tochtergesellschaften, Niederlassungen usw.) und geschlossene Nutzergruppen (z.B. Banken, Versicherungen, Luftfahrtgesellschaften etc.).

4. In diesen Forderungen und Absichten kommt das Bemühen der Europäischen Union zum Ausdruck, für den Telekommunikationssektor einen funktionsfähigen Binnenmarkt durch die in den Grünbüchern geforderten Maßnahmen zu schaffen. Danach sollen:

- der Endgerätemarkt und die dazugehörigen Dienste vollständig liberalisiert und die gegenseitige Anerkennung der Gerätekompatibilität geregelt,
- das Sprachdienstmonopol aufgehoben,
- die Telekommunikationsdienste schrittweise und am Ende vollständig dem Wettbewerb geöffnet,
- durch die Zulassung alternativer Netzinfrastrukturen, Mobilfunk, Satellitenfunk, Mietleitungen usw. das bisherige Netzmonopol aufgehoben,
- die Betriebsfunktionen von den hoheitlichen Aufgaben strikt voneinander getrennt,
- die Netze harmonisiert und durch leistungsgerechte Netzzugangsregelungen für Dritte geöffnet,
- das EG-Wettbewerbsrecht (Art. 85, 86, 90 und 92) zur Vermeidung diskriminierender Verhaltensweisen und des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen von seiten der Betreiber und Diensteanbieter konsequent umgesetzt und die Ausnahmebestimmung nach Art. 90 Abs. 2 EGV bei Vorliegen eines „allgemeinen wirtschaftlichen Interesses“ restriktiv angewendet, und schließlich
- durch Vorschriften über Ausschreibungsverfahren bei öffentlichen Aufträgen auch die „öffentlichen Märkte“ dem Wettbewerb geöffnet werden.

5. Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Marktöffnung der Netzinfrastruktur war der *Teil II des Grünbuchs über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze* vom Januar 1995¹⁶, weil hier die Ziele und Bedingungen eines funktionierenden Netz- und Dienstewettbewerbs konkretisiert, ansatzweise ein Konzept für die „universellen Dienstleistungen“ entwickelt und die unabdingbaren Notwendigkeiten für die öffentliche Regulierung des Telekommunikationsbereichs definiert werden. Im einzelnen handelt es sich neben der Abschaffung der ausschließlichen und besonderen Rechte für die Nutzung der Netzinfrastruktur zur Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten, im besonderen um den Aufbau und die Sicherung eines universellen, flächendeckenden Dienstleistungsangebots, das im „öffentlichen Interesse“ zu erbringen ist und bestimmten Mindeststandards in qualitativer, quantitativer und preislicher Hinsicht Rechnung zu tragen hat, der nicht ohne weiteres in einem unregulierten Wettbewerb gewährleistet wäre. Außerdem sollen künftig die Zusammenschaltung und Interoperabilität der Netze gewährleistet werden, wozu Grundsätze der Kostenermittlung

16 Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil 2 (Kom/94, 682 vom 25.1.1995); zu den Universaldiensten im Bereich der Telekommunikation vgl.: Entschließung des Rates vom 7.2.1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation (ABl. Nr. C 48 vom 16.02.1994, S. 1); Erklärung der Kommission bezüglich der Entschließung des Rates über den universellen Dienst im Bereich der Telekommunikation (ABl. Nr. C 48 vom 16.2.1994, S. 8); Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6.5.1994 zu der Mitteilung der Kommission und den Vorschlag für eine Entschließung des Rates über Grundsätze für den universellen Dienst im Bereich der Telekommunikation (ABl. Nr. C 205 vom 25.7.1994, S. 551).

lung und der darauf basierenden Gebührenpolitik für den Netzzugang zu entwickeln seien. Für die Lizenzerteilung sind angesichts des begrenzten Funkspektrums sowie umweltpolitischer und städtebaulicher Notwendigkeiten adäquate Grundsätze zu entwickeln, wie überhaupt ein fairer Wettbewerb gesichert werden müsse, vor allem im Hinblick auf einen offenen, nicht diskriminierenden Zugang zu den Netzen und Diensten, den Wegerechten und den begrenzt zur Verfügung stehenden Frequenzen.

Diese Vorschläge der EU-Kommission in den beiden Teilen des *Grünbuchs über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze* bildeten die Basis für die bahnbrechende Entschließung des Rates über die Liberalisierung des Telekommunikationssektors mit der Beseitigung des Telefondienstmonopols ab 1.1.1998.¹⁷

V. Die Postreform I von 1989

1. Die erste Postreform vom 1.7.1989 kann mehr als eine Organisationsreform denn als eine Reform der Wettbewerbsordnung angesehen werden.¹⁸ Kennzeichnend war

- die Trennung der politisch-hoheitlichen von den unternehmerischen Aufgaben,
- die Teilung der Bundespost in drei Organisationseinheiten als Bestandteile der Bundesverwaltung,
- eine sehr begrenzte Wettbewerbsöffnung,
- die Beauftragung der Postunternehmen zu Infrastrukturpflichtleistungen auch in Wettbewerbsbereichen.

2. Die politischen Aufgaben der Post wurden von den unternehmerischen in der Weise getrennt, daß die politisch-hoheitlichen Funktionen, wie beispielsweise die Regulierung der Monopole in bezug auf Entgeltregelungen und öffentliche Aufgabenerfüllung, vom *Bundesminister für Post und Telekommunikation (BMPT)*, die Managementaufgaben dagegen von den drei getrennten Postunternehmen Deutsche Bundespost Telekom, Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Postbank wahrgenommen wurden.¹⁹ Diese im Postreformgesetz als „Unternehmen“ bezeichneten Organisationseinheiten blieben aber Bestandteile der bundeseigenen Verwaltung. Die schon 1989 von der Bundesregierung gewünschte Gründung von Aktiengesellschaften ließ sich nicht verwirklichen, weil hierzu keine 2/3-Mehrheit im Bundestag für eine Grundgesetzänderung zu erreichen war. Gleichwohl waren die drei Organisations-einheiten zwar nicht rechtlich, aber dennoch in organisatorischer Hinsicht Aktiengesellschaften ähnlich, weil sie Aufsichtsräte und Unternehmensvorstände bekamen. Die Gründung von Aktiengesellschaften wurde erst im Rahmen der Postreform II durch eine entsprechende Grundgesetzänderung des Art. 87 mit einer parlamentarischen 2/3-Mehrheit möglich.

3. Die Postreform I ist in wettbewerblicher Hinsicht eine sehr begrenzte Reform geblieben, weil das Netz-, das Telefondienst- und das Briefmonopol zur Sicherung der Finanzkraft, d.h. der internen Subventionierung bzw. Querfinanzierung erhalten blieb.²⁰ Die Wettbewerbskom-

¹⁷ Entschließung des Rates vom 22.7.1993.

¹⁸ Vgl. Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) vom 8.6.1989 mit den verschiedenen Artikel-Gesetzen; *H. Fangmann/W. Scheurle/M. Schwemmler/E. Wehner*, Handbuch für Post und Telekommunikation, Poststrukturgesetz, Basiskommentar, Köln 1990, S. 25 ff.

¹⁹ Vgl. *Kührlings*, Deutsche Bundespost, Die neuen Unternehmen Telekom, Postdienst und Postbank.

²⁰ Zur internen Subventionierung vgl. *Th. Thiemeyer*, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek 1975; *Th. Thiemeyer*, Apriorische versus empirisch-kasuistische Preistheorie, in: *Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen*. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Bd. 16), Berlin 1978, S. 36 ff.

ponente dieser Postreform war lediglich darin zu sehen, daß alle Kommunikationsdienste außerhalb des Netz- und Telefondienstmonopols und alle Telekommunikationsendgeräte im Wettbewerb angeboten werden konnten. Auch der Telekom wurde das Recht zugestanden, sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen.

4. Das geänderte Fernmeldeanlagengesetz von 1989 hat dem BMPT die Möglichkeit eröffnet, durch das Instrument der Verleihung auch privaten Unternehmen den Zugang zu den Monopolbereichen zu gewähren. Hiervon wurde durch die Erteilung von Mobil- und Satellitenfunklizenzen Gebrauch gemacht, so daß der Telekom-Tochter DeTeMobil auch von anderen Mobilfunknetzen Konkurrenz gemacht wurde. Inzwischen sind auf diesem Sektor mehrere Lizenzen erteilt worden (D1-, D2-, E-Netz usw.). Neben diesen Lizenzen wurde der Telefondienstwettbewerb innerhalb der „Corporate Networks“ ermöglicht. Auch hiervon wurde Gebrauch gemacht, indem Konzerne oder Muttergesellschaften ihren betriebsinternen Telefondienst mit ihren eigenen Betrieben und Filialen durch andere Anbieter als die Telekom erbringen lassen durften.

Die Postreform I von 1989 hatte die Unternehmen der Deutschen Bundespost verpflichtet, auch in Wettbewerbsbereichen Infrastrukturflichtleistungen zu erbringen.²¹ Hierdurch sollte sichergestellt werden, daß bestimmte Infrastrukturaufgaben, z.B. die flächendeckende Versorgung mit Post- und Telekommunikationsdiensten zu „erschwinglichen“ Preisen, in solchen Bereichen erbracht werden, wo die Postunternehmen mit privaten Anbietern im Wettbewerb stehen. Deshalb sind für die Postunternehmen Telekom AG und Postdienst AG solche Pflichtleistungsverordnungen erlassen worden, während sich dies für die Postbank erübrigt hat, weil die Versorgung mit Bankdiensten in Deutschland in der Fläche als hinreichend angesehen wurde.

VI. Die Postreform II von 1994

1. Die nachfolgenden Postreformen erfolgten, wie gezeigt, unter dem zunehmenden Liberalisierungsdruck der Europäischen Union und des europäischen Gemeinschaftsrechts. Auch die oppositionelle SPD stimmte trotz des starken Gegendrucks der Postgewerkschaft schließlich einer Verfassungsänderung (Art. 87 GG) und dem Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation mehrheitlich im Bundestag zu, so daß das gesamte Reformwerk der Postreform II mit über 2/3 Mehrheit vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden konnte.²²

Daß die Postreform schließlich fast ein „Selbstläufer“ wurde, hatte ökonomische wie auch politische Gründe. Die Wiedervereinigung Deutschlands hat einen immensen Nachholbedarf der Neuen Bundesländer beim Auf- und Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur zur Folge gehabt. Es stellte sich die Frage, ob die Postunternehmen in der organisatorischen Form der Postreform I diesen Nachholbedarf in einem überschaubaren Zeitrahmen hätten abbauen

P. Münch, Grundsätze und Transparenz der Preispolitik beim kommunalen Querverbund, in: G. Püttner (Hg.), Der kommunale Querverbund. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 38), Baden-Baden 1995, S. 93-108.

²¹ Vgl. § 25, Abs. II, Postverfassungsgesetz.

²² Vgl. Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, S. 1 ff; H. Berger, Die Grundzüge der Postreform II in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 19, 1996, S. 36-50; Cox, Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, S. 83 ff.

können, zumal die Eigenkapitalquote der Deutschen Bundespost Telekom zwischenzeitlich auf ca. 10 Prozent abgesunken war, obgleich gesetzlich 33 Prozent gefordert waren.²³

Die Postunternehmen hatten zwar den Charakter von managementgeführten Unternehmungen angenommen, die Rechtsform der bundeseigenen Verwaltung galt jedoch als Hindernis bei der Beschaffung des notwendigen Kapitals in Höhe von ca. DM 60 Mrd., das für einen Zeitraum von 1992 bis 1998 zu finanzieren war. Der Bund als Eigentümer war aufgrund der Haushaltsrestriktionen nicht in der Lage, das Eigenkapital auf die notwendige Höhe aufzustocken. Hinzu kam, daß die Telekommunikationsmärkte weltweit dem Wettbewerb geöffnet wurden und in vielen anderen Ländern weitergehende Organisationsreformen im Telekommunikationsbereich mit dem Ziel in Gang gesetzt worden waren, den Telekommunikationsunternehmen Management- und Kapitalstrukturen zu geben, die ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen sollten.²⁴

2. Deshalb war es das vorrangige Ziel der Postreform II, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Postunternehmen national und international zu stärken. Die ab dem 1. Januar 1995 geltende Postreform II brachte zu diesem Zweck die folgenden Änderungen:²⁵

- Die bisher in bundeseigener Verwaltung geführten drei Postunternehmen wurden in die private Rechtsform der Aktiengesellschaft überführt, nicht zuletzt auch im Blick auf das Ziel, Kapitalbeschaffung durch den Gang an die Börse betreiben zu können. Die Aktienmehrheit für die Postdienst AG bleibt jedoch für mind. fünf Jahre beim Bund. Für eine Änderung dieser Regelung bedarf es eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.
- Zur Umwandlung der Postunternehmen in eine private Rechtsform bedurfte es einer Änderung des Art. 87 GG.²⁶ Der neue Art. 87 GG definiert Post- und Telekommunikationsdienste als privatwirtschaftliche Tätigkeiten, die künftig nicht nur von den bisherigen Postunternehmen, sondern auch durch andere private Wettbewerber angeboten werden können. In bundeseigener Verwaltung werden lediglich die sog. „hoheitlichen Aufgaben“ im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation geführt. Nach dem neuen Art. 87f. GG ist der Bund allerdings nach wie vor verpflichtet, im Bereich von Post und Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.
- Die Aktien der drei Aktiengesellschaften werden, soweit sie in der Hand des Bundes bleiben, in einer Holding, der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, verwaltet. Sie nimmt die Rechte des Bundes nach dem Aktiengesetz und solche Aufgaben wahr, die ihrer Natur nach originäre Aufgaben der aus dem Sondervermögen hervorgehenden Aktiengesellschaften sind, die aber aus übergeordneten politischen Gründen in staatlicher Hand bleiben sollen. Darüber hinaus nimmt die Bundesanstalt auch noch beratende, koordinierende und soziale Aufgaben wahr.
- Dem Bundesminister für Post und Telekommunikation verbleiben nach wie vor wichtige Aufgaben der Regulierung der Märkte von Post und Telekommunikation. Die Notwendig-

23 Vgl. *Berger*, Die Grundzüge der Postreform II in der Bundesrepublik Deutschland, S. 39 ff.

24 Vgl. Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, Text und Einführung, S. 1-6.

25 Zu den wesentlichen Veränderungen vgl. Ebd.; *Berger*, Die Grundzüge der Postreform II in der Bundesrepublik Deutschland, S. 40 ff.

26 Eine Alternative wäre die Umwandlung der Postunternehmen in selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts gewesen. Vgl. hierzu: Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts - Alternativvorschläge zur Postreform II, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: *H. Cox*, in: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, hg. von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 9, Berlin 1992.

keit der Regulierung ergibt sich aufgrund des öffentlichen Infrastrukturauftrags nach Art. 87f. GG, der Sicherung des Marktzugangs für Dritte und der Regulierung der noch bestehenden Monopole.

- Als Nachfolgeorgan des nach dem Postverfassungsgesetz eingerichteten Infrastrukturrats wird ein Regulierungsrat gebildet, der sich aus Vertretern des Bundes und der Länder zusammensetzt und für den BMPT Beratungsfunktionen übernimmt. Der Regulierungsrat überwacht im besonderen die Art und Weise der Realisierung des grundgesetzlichen Infrastrukturauftrags.
- Die Monopolrechte des Bundes werden, solange noch mit europäischem Recht kompatibel, der Postdienst AG und der Telekom AG verliehen.
- Die Befristung der Geltungsdauer der Alleinrechte bei Post und Telekommunikation entspricht dem EU-Recht, nach welchem die Märkte der Telekommunikation und des Postwesens ab dem 1.1.1998 prinzipiell dem freien Wettbewerb zu öffnen sind.²⁷
- Die bei der Deutschen Bundespost und ihren Unternehmen beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter werden bei den Aktiengesellschaften weiter beschäftigt. Im Rahmen dieses Beleihungsmodells werden die Aktiengesellschaften mit der Ausübung der Befugnisse des Dienstherrn beliehen, so daß die im personalpolitischen Bereich erforderliche Flexibilität gewährleistet ist.

2. Diese strukturellen Eckpunkte der Postreform II haben ihren Niederschlag in der *Verfassungsänderung* (Art. 87 GG) und in dem neuen *Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation* gefunden, welches als Artikel-Gesetz aus mehreren Teilgesetzen (Artikeln) besteht. Im einzelnen handelt es sich um die folgenden, im Zusammenhang mit dem Thema besonders interessierenden Gesetze:²⁸

- *Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost*: In diesem Gesetz werden die Rechte und Pflichten des Bundes aus den Anteilen an den Aktiengesellschaften spezifiziert, die von der Bundesanstalt wahrgenommen werden.
- *Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft*, das ausschließlich den formalen Errichtungsakt bzw. die Umwandlung in Aktiengesellschaften zum Inhalt hat.
- *Änderungen des Gesetzes über Fernmeldeanlagen*:

Der mit der Postreform I 1989 beschlossene Regulierungsrahmen bleibt größtenteils erhalten, allerdings mit der wichtigen Änderung, daß die Monopolrechte, die in ihrem bisherigen Umfang unverändert bleiben, auf das Nachfolgeunternehmen Telekom übertragen bzw. diesem „verliehen“ werden. Durch die Einrichtung des Regulierungsrates wurden die Mitwirkungsrechte der Bundesländer gestärkt. Das Telekommunikationsgesetz ist bis zum 31.12.1997 befristet, weil bis zu diesem Zeitpunkt die Öffnung der Märkte für Telekommunikation und Post gemäß der Beschlußlage des Ministerrats der Europäischen Union vorgesehen ist und damit Monopolstellungen aufgelöst werden.

- *Änderungen des Gesetzes über das Postwesen*

²⁷ Vgl. Entschließung des Rates vom 22.7.1993 zur Prüfung des Lage im Bereich Telekommunikation und zu der notwendigen künftigen Entwicklung in diesem Bereich, a.a.O.

²⁸ Vgl. zum folgenden: Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, Text und Einführung, S. 8-24.

mit den im Prinzip gleichen Änderungen wie beim Gesetz über Fernmeldeanlagen (Beibehaltung des bisherigen Regulierungsrahmens, Beförderungsvorbehalt für die Deutsche Bundespost Postdienst, Funktionen des Regulierungsrates).

Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens:

Dieses Gesetz enthält die besonderen Regulierungsvorschriften einschließlich der hoheitlichen Befugnisse des Bundes und der Beteiligungsrechte der Länder bei Regulierungsentscheidungen durch die Einrichtung eines Regulierungsrats, der das Nachfolgeorgan des ehemaligen Infrastrukturrats ist. Das Gesetz ist bis 31.12.1997 befristet.

VII. Würdigung der Postreform II aus wettbewerbspolitischer Perspektive und aus der Sicht der öffentlichen Aufgabenerfüllung

1. Die Postreform II war in erster Linie eine Organisationsreform und in Grenzen eine Wettbewerbsreform. Welche Wirkungen sie auf die Erfüllung des öffentlichen Infrastrukturauftrags hat, kann durchaus ambivalent beurteilt werden, wenn man bedenkt, daß sie als ein Zwischenschritt zur völligen Liberalisierung gedacht war.

Mit der Überführung der drei Postunternehmen in die Rechtsform der Aktiengesellschaft wurden die bisherigen öffentlichen Postverwaltungen formell privatisiert. Diese organisatorische Änderung erfolgte mit dem Ziel der mittel- bis langfristigen materiellen Privatisierung,²⁹ d.h. mit dem Ziel des Gangs an die Börse. Diesen Weg ist die Telekom AG im Jahr 1996 gegangen. 26 Prozent des Aktienkapitals wurden teilprivatisiert. 1997 sind 13 Prozent an die Kreditanstalt für Wiederaufbau verkauft worden, so daß der Bund z.Z. (1998) noch über 61 Prozent des Aktienkapitals verfügt. Auch die Postbank AG und die Postdienst AG wird diesen Schritt mittelfristig gehen. Die Kapitalmehrheit bei der Post AG bleibt für mindestens fünf Jahre noch beim Bund, sie kann danach durch ein einfaches Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats geändert werden. Diese Fünf-Jahres-Regelung wurde auf Druck der SPD eingeführt mit dem Ziel, dem Bund zumindest für eine Übergangszeit noch einen größeren Einfluß bei Fragen der postalischen Grundversorgung und bei Personalanpassungsmaßnahmen zu sichern. Gravierende Personalentlassungen und der Rückzug der Post aus der Fläche wurden damals befürchtet und haben sich zwischenzeitlich auch partiell bewahrheitet.

Die formelle und materielle Privatisierung wurde durch die Änderung des Grundgesetzes ermöglicht, nach welcher Post- und Telekommunikationsdienste künftig als privatwirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen sind und das Sondervermögen Deutsche Bundespost in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt werden kann. Die Privatisierung ist nicht unmittelbar auf Europäisches Recht zurückzuführen. Der EG-Vertrag ist eigentumsrechtlich neutral (Art. 222 EGV), schreibt nicht explizit die Privatisierung öffentlicher Unternehmen vor, weil dies ausschließlich Sache der nationalen Regierungen bleibt.³⁰ Jedoch wird andererseits die Deklaration der Telekommunikations- und Postdienste als prinzipiell privatwirtschaftliche Aufgaben, die im Wettbewerb zu erbringen sind, der europäischen Wettbewerbsphilosophie eher gerecht. Öffentliche Aufgaben im Sinne eines „allgemeinen wirtschaftlichen Interesses“ (Art. 90 Abs. 2 EGV)

²⁹ Zu den verschiedenen Begriffen der Privatisierung, vgl. *H. Brede (Hg.)*, Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Bd. 29), Baden-Baden 1988, S. 16.

³⁰ Vgl.: Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 37 ff.; *H. Cox*, Öffentliche Dienstleistungen und Europäische Wettbewerbsordnung: Das Europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß Service Public-Gedankens, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 41, 1996, S. 162.

sind danach eher die Ausnahme als die Regel, während der alte Art. 87 GG Telekommunikations- und Postdienste als öffentliche Infrastrukturaufgaben definiert hat, die in der Rechtsform der bundeseigenen Verwaltung erfüllt werden mußten.

2. Ungeachtet des privatwirtschaftlichen Charakters der Post- und Telekommunikationsdienste sieht der neue Art. 87f. Abs. 1 und 2 die Verpflichtung des Bundes vor, im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu erfüllen. Mit dieser grundgesetzlichen Festlegung wird der besondere Charakter von Post und Telekommunikation als wichtiges meritorisches Infrastrukturgut betont. Die Begriffe „angemessene“ und „ausreichende“ Dienstleistungen deuten auf die Sicherstellung einer Grundversorgung hin.

Diese öffentliche Infrastrukturaufgabe findet ihre Parallele in den Vorstellungen und inzwischen auch in den Richtlinien der Europäischen Kommission über die Erbringung universeller Pflichtdienste im Post- und Telekommunikationsbereich. Eine so formulierte öffentliche Infrastrukturaufgabe könnte auch mit dem „allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ begründet werden, für welches die Wettbewerbsregeln des Europäischen Vertrags sogar außer Kraft gesetzt werden können. Der Art. 90 Abs. 2 EGV stellt Unternehmen von den Wettbewerbsregeln frei, wenn bestimmte Aufgaben im „allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ unter einem Regime des freien Wettbewerbs nicht erfüllt werden.³¹

3. Daß die Postreform weniger eine Wettbewerbsreform ist, zeigt sich auch deutlich daran, daß die ausschließlichen Rechte (Alleinrechte) in Gestalt verliehener Monopolstellungen bei Post und Telekommunikation durch die Postreform II zunächst nicht geändert wurden. Wie schon gezeigt, haben diese Monopolrechte nur solange Gültigkeit, wie dies nach Europäischem Recht zulässig ist (bis Ende 1997). Insofern waren diese Ausschließlichkeitsrechte Regelungen „auf Abruf“, weshalb eine Postreform III von vornherein vorprogrammiert war.

Derartige Alleinrechte, das Netzmonopol und das Sprachdienstmonopol der Telekom nach dem neuen Fernmeldeanlagen-gesetz sowie der Beförderungsvorbehalt in bezug auf schriftliche Mitteilungen und sonstige Nachrichten von Person zu Person nach dem Gesetz über das Postwesen, haben den Charakter von Finanzmonopolen, welche die defizitären Dienste, die aus der Infrastrukturverpflichtung bzw. Universaldienstverpflichtung erwachsen, durch Monopolvergewinne finanzieren sollen. Die so gewährten Alleinrechte sind ihrerseits aber wiederum durch die spezifische Monopolregulierung nach §§ 4, 7 und 8 des Gesetzes über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens deutlich begrenzt. So bedürfen die Leistungsentgelte und entgeltrelevante Bestandteile der allgemeinen Geschäftsbedingungen im Monopolbereich der Telekommunikation und des Postwesens der ausdrücklichen Genehmigung durch den BMPT im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft. Leistungsentgelte oder entgeltrelevante Regelungen der allgemeinen Geschäftsbedingungen müssen ausdrücklich mit dem

31 Vgl. hierzu: Cox, Öffentliche Dienstleistungen und Europäische Wettbewerbsordnung: Das Europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Public-Gedankens, S. 161-188, CEEP -Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft: Europa Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, in: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 15, herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin 1996, S. 29-35.

Zweck und den Zielen der Regulierung vereinbar sein, die im § 2 des Regulierungsgesetzes wie folgt formuliert sind:³²

Die Regulierung soll sicherstellen, daß in den Bereichen der Telekommunikation und des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen erbracht werden. Ziele der Regulierung sind:

1. Ein flächendeckendes, modernes und preisgünstiges Angebot von Dienstleistungen...
2. die Sicherung der Chancengleichheit ländlicher Räume im Verhältnis zu Verdichtungsräumen, im Postwesen unter Beachtung der Tarifeinheit im Raum für Monopol- und Pflichtleistungen,
3. der diskriminierungsfreie Zugang der Nutzer zu diesen Dienstleistungsangeboten,
4. die effektive Verwaltung knapper Ressourcen, insbesondere von Frequenzen und Rufnummern,
5. die Berücksichtigung sozialer Belange,
6. die Gewährleistung eines wirksamen Verbraucher- und Datenschutzes.“

Im Kern ist damit die Regulierung eine *Aufgaben-* und *Marktzugangsregulierung*. Die Aufgabenregulierung bezieht sich im wesentlichen auf die Definition der Pflichtleistungen nach § 8 des Regulierungsgesetzes, wonach die Bundesregierung ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung diejenigen Infrastrukturdienstleistungen zu bestimmen, die im „besonderen öffentlichen Interesse“, vor allem aus Gründen der Daseinsvorsorge, erbracht werden müssen. In diesem Zusammenhang sind nicht nur die wesentlichen Strukturen der Pflichtleistungen, sondern auch die Entgeltregelungen konkret festzulegen.

Mit diesem Regulierungsmodus folgt die Postreform II den Vorstellungen der Europäischen Union über die Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsdienste. Daß diese Ziele der Regulierung mit möglichst *marktkonformen* Maßnahmen zu verfolgen sind, entspricht ebenfalls der europäischen Wettbewerbsphilosophie.

4. In der Postreform II wurde auch die Frage der Finanzierung von Defiziten durch Verlustausgleich (Querfinanzierung oder externe Subventionierung) im Sinne des Gemeinschaftsrechts geregelt. Verlustausgleichszahlungen und Beihilfen unterliegen dem Prinzip der Marktkonformität. Das bedeutet, daß zu Gunsten der defizitären Post ein Verlustausgleich aus Dividenden des beteiligten Bundes nur vorgenommen werden darf, „soweit ein unter marktwirtschaftlichen Bedingungen handelnder Kapitalgeber einen solchen Ausgleich vornehmen würde“.³³ Außerdem darf ein Ausgleich aus Dividenden nur vorgenommen werden für solche Verluste, die aus Verpflichtungen infolge der früheren Rechtsform der Bundesverwaltung resultieren, sofern kein anderer Ausgleich zu erlangen ist.³⁴ Außerdem unterliegt die Gewährung von Beihilfen dem EU-Recht, weil nach Art. 92 des EG-Vertrags Beihilfen nur unter Berücksichtigung post- und telekommunikationspolitischer Ziele sowie gesamtwirtschaftlicher Belange sachlich gerechtfertigt werden können. Eine Beihilfe kann nach dem Gesetz über die Errichtung

32 Siehe: Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens, in: Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, Text und Einführung, S. 161.

33 Vgl. § 10 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, in: Postreform II, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation, Text und Einführung, S. 39.

34 Ebd.

einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation erst dann gewährt werden, wenn die Europäische Kommission ihre Genehmigung dazu erteilt hat.³⁵

5. Ein besonderes wettbewerbstheoretisches Problem ist der Finanzausgleich zwischen Dienstleistungen aus dem Monopolbereich zu Gunsten von Diensten, die in Parallelwettbewerb mit privaten Anbietern angeboten werden. Es entspricht dem Wettbewerbsparadigma des Europäischen Rechts, daß Ausgleichszahlungen aus Monopolgewinnen zu Gunsten von Wettbewerbsdiensten innerhalb der Postunternehmen nur dann zulässig sind, „soweit durch eine anhaltende, spürbare Kostenunterdeckung im Wettbewerbsbereich der Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einen Markt nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt werden“.³⁶ Ob eine solche unzulässige Beeinträchtigung der Wettbewerbsverhältnisse vorliegt, entscheidet der Bundesminister für Wirtschaft im Benehmen mit dem Bundesminister für Post und Telekommunikation, ggf. auch unter Einschaltung des Bundeskartellamts, welches die Wettbewerbsimplikationen zu prüfen hätte. Eine solche Regelung will verhindern, daß durch Finanztransfers vom Monopol- zum Wettbewerbsbereich der Wettbewerb zu Lasten der privaten Anbieter verzerrt und verfälscht wird. Unstrittig dürfte dagegen die Möglichkeit des internen Finanzausgleichs zu Gunsten von solchen Pflichtleistungen sein, die aus einem verteilungs- oder infrastrukturpolitisch begründeten öffentlichen Interesse angeboten und deshalb bewußt zu nicht kostendeckenden Tarifen kalkuliert werden. In diesem Fall handelt es sich um den Fall der Abgeltung sog. gemeinwirtschaftlicher Lasten.

VIII. Die Telekommunikationsreform III

1. Die Postreform II wurde von vornherein als Zwischenlösung zum dritten und vorläufig letzten Reformakt angesehen. Dies lag weniger an einem Konsens der politisch maßgeblichen Parteien als vielmehr an dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, das, wie im vorhergehenden ausgeführt, für Ende 1997 das Ende des Telekommunikations- und Postmonopols deklariert hatte. Auf dieser europarechtlichen Basis konnte die Postreform II, unabhängig davon, ob dies parteipolitisch gewollt war oder nicht, nur als Übergangslösung gelten. Diesem irreversiblen „Diktat“ mußten sich die politischen Kräfte beugen. In Deutschland wurde die Diskussion um die Reform III durch das *Eckpunktepapier* des BMPT vom 23.3.1995 eröffnet, auf dessen Basis schließlich ein Entwurf für ein Telekommunikationsgesetz vom 31.5.1995 entstanden ist. Eckpunktepapier und Gesetzentwurf waren mit Blick auf den zweiten Teil des Grünbuchs über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und die für den 1.1.1998 vorgesehene Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte formuliert.³⁷

Grundlage des Eckpunktepapiers war die Erkenntnis, daß der Telekommunikationssektor zwar in die europäische Wettbewerbsordnung integriert werden sollte, aber wegen seiner typischen Besonderheiten einen Markt *sui generis* bildet, der aus Gründen eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der öffentlichen Infrastrukturverantwortung aber einer spezifischen Regulierung bedarf. Wie das Grünbuch gehen auch die Vorstellungen des BMPT einen Mittelweg zwischen völlig freiem Wettbewerb und Ausnahmerechtsregelung, indem zum einen neben der für den Telekommunikationssektor notwendigen Frequenzen- und Nummernverwaltung vor allem der Marktzutritt im Bereich der Übertragungswege und des Telefondienstes sowie die

35 Ebd., S. 40.

36 Vgl. § 7 des Gesetzes über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens, in: Postreform II, S. 164.

37 Vgl. Entschließung des Rates vom 22.7.1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu der notwendigen künftigen Entwicklung in diesem Bereich, S. 1.

Marktbeherrschung als regulierungsbedürftige Tatbestände angesehen wurden. Zum anderen sollte aus infrastrukturellen, regionalen und versorgungspolitischen Gründen ein auf dem Service Public-Konzept beruhendes Universaldienstleistungskonzept entwickelt werden, das „eine flächendeckende, angemessene und ausreichende Grundversorgung“ mit Telekommunikationsleistungen sicherstellen soll.³⁸ Diese Grundkonzeption entspricht den Wettbewerbsprinzipien des Europäischen Gemeinschaftsrechts, das Wettbewerb als Norm und Regulierung als Ausnahme ansieht und somit die Telekommunikationsmärkte einer sektorspezifischen Regulierung als Ergänzung des allgemeinen Wettbewerbsrechts unterwirft.

2. Das auf dieser Basis entwickelte neue *Telekommunikationsgesetz* trat nach Einigung zwischen den Parteien und Beschlußfassung des Deutschen Bundestags am 1.8.1996 in Kraft.³⁹ Dieses Gesetz ist vom Ansatz her ein ausgesprochenes Regulierungsgesetz im Blick auf die Marktzutrittsregulierung (Netzzugangsregulierung) und Aufgabenregulierung (Erfüllung der Infrastrukturaufgabe). Die künftige Aufgabe der Regulierung obliegt einer besonderen Regulierungsbehörde, die die Nachfolge des aufzulösenden Bundesministeriums für Post und Telekommunikation antritt. Bei der Regulierung im Rahmen des neuen Telekommunikationsgesetzes geht es im besonderen um die folgenden Regulierungsaufgaben:

- Vergabe von Lizenzen für das Betreiben von Übertragungswegen und das Angebot von Sprachtelefondienst,
- Sicherung eines Universaldienstangebots als Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten,
- Genehmigung der Entgelte für die Nachfrager von Telekommunikationsdiensten und für den offenen Netzzugang und die Zusammenschaltungen,
- Sicherung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und von Zusammenschaltungen,
- nähere Regelungen zum Kundenschutz, zur Numerierung, zur Frequenzordnung und zur Benutzung der Verkehrswege sowie zur Zulassung und zur Ahndung von Mißbrauch von Sendeanlagen.

Im folgenden sollen in Grundzügen nur die wichtigsten Bestimmungen zur Lizenzierung, zum Universaldienst, zu den Entgeltregelungen und zum offenen Netzzugang erläutert werden.

3. Der Zweck der Regulierung wird nach § 1 Telekommunikationsgesetz im Marktkontext definiert, wenn es heißt, daß erst durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation der Wettbewerb gefördert wird und flächendeckend ein angemessenes und ausreichendes Dienstleistungsangebot zu gewährleisten sowie eine Frequenzordnung festzulegen ist. Die Regulierung der Telekommunikation und der Frequenzordnung wird als eine *hoheitliche* Aufgabe des Bundes definiert, die künftig von einer unabhängigen Regulierungsbehörde wahrgenommen wird. Als Ziele der Regulierung werden genannt:⁴⁰

- die Wahrung des Interesses der Nutzer auf dem Gebiet der Telekommunikation und des Funkwesens sowie die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses,

38 Vgl. hierzu: Entschließung des Rates vom 7.2.1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, S. 1; Erklärung der Kommission bezüglich der Erschließung des Rates über den universellen Dienst im Bereich der Telekommunikation, S. 8; Cox, Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung: Das Europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Public-Gedankens, S. 177 ff.; CEEP - *Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft*, Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, S. 31 ff., 53 ff.

39 Vgl. Telekommunikationsgesetz vom 1.8.1996, a.a.O.

40 Vgl. § 2 des Telekommunikationsgesetzes vom 1.8.1996.

- die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche, auf den Märkten der Telekommunikation,
- die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung (Universaldienstleistungen zu erschwinglichen Preisen),
- die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen,
- die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks.

4. Weil in der Regel die Anzahl der *Lizenzen*⁴¹ für Telekommunikationsnetze und -dienste beschränkt ist, bedarf es eines wettbewerbsadäquaten Vergabeverfahrens. Das Telekommunikationsgesetz sieht das Versteigerungs- und das Ausschreibungsverfahren vor, wobei dem Versteigerungsverfahren Priorität eingeräumt wird. Das Telekommunikationsgesetz formuliert hinsichtlich der Teilnahmebedingungen bestimmte Voraussetzungen, die die Anbieter zu erfüllen haben.

5. Die spezielle *Aufgabenregulierung* hinsichtlich der *Universaldienste*⁴² basiert auf der Meritorisierung einer Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten, wie sie auch von der Europäischen Union für alle EU-Staaten gefordert wird. Universaldienstleistungen sind nach dem Telekommunikationsgesetz ein Mindestangebot an Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- und Geschäftsort, zu erschwinglichen Preisen Zugang haben sollen. Die Merkmale der Universaldienstleistungen werden von der Bundesregierung in einer Rechtsverordnung festgelegt, die der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates bedarf. Weil es kein Universaldienstleistungskonzept für alle Zeiten geben kann, müssen die Universaldienste der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht angepaßt werden. In der Rechtsverordnung hat die Bundesregierung die Mindestqualität und die Kriterien für die Bestimmung des Preises einer Universaldienstleistung festzulegen.

6. Das Telekommunikationsgesetz sieht für den Fall, daß Universaldienstleistungen von bestimmter Quantität, Qualität und Preis nicht durch Wettbewerbsprozesse zustande kommen, vor, unter bestimmten Bedingungen Telekommunikationsunternehmen zum Angebot von Universaldiensten zu verpflichten.⁴³

Zunächst ist aber jeder Lizenznehmer, der auf dem jeweiligen sachlich relevanten Telekommunikationsmarkt einen Anteil von mind. 4 Prozent des Gesamtumsatzes dieses relevanten Marktes auf sich vereinigt oder auf dem räumlich relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung nach § 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verfügt, verpflichtet, dazu beizutragen, daß die Universaldienstleistung erbracht werden kann.

Ist kein Telekommunikationsunternehmen bereit, die Universaldienstleistung ohne einen Finanzausgleich zu erbringen, kann die Regulierungsbehörde einen Lizenznehmer, der eine marktbeherrschende Stellung auf dem betreffenden räumlich relevanten Markt hat, dazu verpflichten, eine bestimmte, konkret umschriebene Universaldienstleistung zu erbringen. Unter bestimmten Bedingungen kann ein verpflichtetes Telekommunikationsunternehmen für das Erbringen einer Universaldienstleistung einen Finanzausgleich beanspruchen.⁴⁴

Die Regulierungsbehörde kann für den Fall, daß Universaldienstleistungen mit der Zahlung eines Finanzausgleichs verbunden sind, die fragliche Universaldienstleistung öffentlich aus-

41 Ebd.: §§ 6-16.

42 Ebd.: §§ 17-22.

43 Ebd.: §§ 17 und 18.

44 Ebd.: §§ 19 und 20.

schreiben, um einen Lizenznehmer zu gewinnen, der die Universaldienstleistungen zu dem geringsten Finanzausgleich anbietet. Das Telekommunikationsgesetz bindet die Gewährung eines Finanzausgleichs an bestimmte Bedingungen. So muß ein Lizenznehmer den Nachweis erbringen, daß die langfristigen zusätzlichen Kosten einer effizienten Bereitstellung des Universaldienstes einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals die Erträge aus dem Universaldienstangebot überschreiten.

7. Hinsichtlich der Finanzierung der Ausgleichszahlungen für Universaldienstleistungen hat sich der Gesetzgeber für das Instrument der *Universaldienstleistungsabgabe*⁴⁵ entschieden. Danach hat jeder Lizenznehmer, der auf dem jeweiligen relevanten Markt der Telekommunikationsdienstleistung tätig ist und einen Anteil von mindestens 4 Prozent des Gesamtumsatzes dieses Marktes auf sich vereinigt, eine Universaldienstleistungsabgabe zu zahlen. Damit folgt das Telekommunikationsgesetz den Vorstellungen der Europäischen Kommission, die schon früher in den zitierten Grünbüchern dieses Finanzierungsmodell gegenüber anderen Instrumenten der externen Finanzierung, z.B. der Finanzierung über den Staatshaushalt, präferiert hat. Ob dies die allokatationseffizienteste Lösung darstellt, sei dahingestellt.

8. Die *Entgeltregulierung*⁴⁶ nach dem neuen Telekommunikationsgesetz ist eine spezifische *Preismißbrauchskontrolle marktbeherrschender Unternehmen* und bezieht sich auf Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der allgemeinen Geschäftsbedingungen für Übertragungswege und Telekommunikationsdienste. Dabei haben sich die Entgelte an den „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ zu orientieren. D.h., daß Entgelte keine Aufschläge enthalten dürfen, die durch den Tatbestand der Marktbeherrschung determiniert sind, keine Abschläge enthalten dürfen, die andere Wettbewerber beeinträchtigen, und einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern von Telekommunikationsdiensten einräumen dürfen, wenn hierfür kein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt. Für Telekommunikationsdienste, ausgenommen solche des Mobil- und Satellitenfunks für die Öffentlichkeit, sieht das Telekommunikationsgesetz eine Ex ante-Entgeltkontrolle vor, nach der die Entgelte durch die Regulierungsbehörde vorab zu genehmigen sind. Für andere spezifische Telekommunikationsdienste (Mobil- und Satellitenfunkdienstleistungen) ist das Verfahren der nachträglichen Regulierung von Entgelten (Ex Post-Preiskontrolle) vorgesehen. Im Rahmen dieses Kontrollverfahrens können zwei Arten der Entgeltgenehmigung angewandt werden, zum einen auf der Basis der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, oder zum anderen auf der Grundlage der von der Regulierungsbehörde vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefaßter Dienstleistungen (Price Cap-Regulierung).⁴⁷

9. Im Rahmen der *Netzzugangsregulierung* und der *Zusammenschaltung* fordert das Telekommunikationsgesetz⁴⁸, daß marktbeherrschende Netzbetreiber Wettbewerbern auf diesem Markt diskriminierungsfrei den Zugang zu den intern genutzten und zu den am Markt ange-

45 Ebd.: § 21.

46 Ebd.: §§ 23-32.

47 Zu den theoretischen Fragen der Entgeltregulierung vgl. *W. Burr*, Netzettbewerb in der Telekommunikation, Chancen und Risiken aus Sicht der ökonomischen Theorie, Wiesbaden 1995, S. 139-169; *E. Noam*, The Quality of Regulation in Regulating Quality: A Proposal for an Integrated Incentive Approach to Telephone Service Performance, in: Price Caps and Incentive Regulation in Telecommunications, hg. von *M. Einhorn*, Boston 1991, S. 167 ff.; *M. Crew/P. Kleindorfer*, Incentive Regulation, Capital Recovery and Technological Change in Public Utilities, in: Economic Innovations in Public Utility Regulation, Boston 1992, S. 57 ff.

48 Vgl. Telekommunikationsgesetz vom 1.8.1996, §§ 33-39.

botenen Telekommunikationsleistungen zu Bedingungen zu ermöglichen haben, die die Netzbetreiber sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen einräumen, es sei denn, daß ungünstigere Bedingungen für Dritte sachlich gerechtfertigt sind. Das Telekommunikationsgesetz verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs.⁴⁹

Das neue Telekommunikationsgesetz macht somit den marktbeherrschenden Telekommunikationsunternehmen die Gewährleistung des freien Netzzugangs und die Beachtung der EU-Normen für Schnittstellen und Dienstleistungsmerkmale für den offenen Netzzugang zur Pflicht. Wenn ein Netzanbieter seine marktbeherrschende Stellung mißbräuchlich ausnutzt, hat die Regulierungsbehörde das Recht, ein solches Verhalten zu untersagen.⁵⁰

IX. Die Postreform III hinsichtlich der Postdienste

1. Wie im Fall der Telekommunikation stand auch die Reform bei den Postdiensten hinsichtlich der Auflösung der Monopole unter dem Druck der Europäischen Union.⁵¹ Daß die Postreform mit dem neuen Postgesetz viel später, Ende 1997, seinen Abschluß gefunden hat, lag an der langen Diskussion über das umstrittene Briefmonopol, das auch im neuen Postgesetz in einem bestimmten Umfang für einen begrenzten Zeitraum beibehalten worden ist. Im Gegensatz zum entmonopolisierten Telekommunikationsmarkt wurde der Postdienst AG nach dem neuen Postgesetz bei Briefen bis 200 g und Massendrucksachen (Info-Post) bis 50 g eine bis zum Jahresende 2002 befristete Exklusiv-Lizenz erteilt.⁵²

Auch das neue Postgesetz vom 22.12.1997 basiert auf den Vorgaben der EU hinsichtlich der Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste. Dies gilt sowohl im Blick auf die Marktöffnung des postalischen Sektors, die Zulässigkeit von Abweichungen von den Wettbewerbsregeln (Exklusiv-Lizenzen als Alleinrechte), die Universaldienste und den Regulierungsmodus. So hatte die Europäische Kommission, wie bereits ausgeführt, schon 1992 im Blick auf einen funktionierenden Binnenmarkt und postalische Mindestversorgungsnormen ein „Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste“ und später „Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste“ und einen Vorschlag für eine Richtlinie für Postdienste herausgegeben. In diesen Veröffentlichungen der EU wurde für eine Mischlösung aus Liberalisierung und Harmonisierung plädiert, bei der trotz Grundentscheidung für das Wettbewerbsprinzip das Universaldienstekonzept eine Schlüsselfunktion einnimmt und in bestimmten, näher zu definierenden Fällen auch Wettbewerbsausnahmeregelungen konzidiert werden.⁵³

49 Vgl. Richtlinie des Rates vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarkts für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision - ONP), S. 1.

50 Vgl. im besonderen §§ 33, 34, 35, 37 Telekommunikationsgesetz.

51 Vgl. Cox, Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, S. 109-112.

52 Vgl. § 51, befristete gesetzliche Exklusivlizenz, Postgesetz vom 22.12.1997; die Frage des natürlichen Monopols bei Postdiensten (Subadditivität der Kostenfunktion) ist in der Literatur umstritten. Diese Frage ist in bezug auf die Funktionen Einsammeln, Vorsortieren, Transport, Endsortieren und Zustellung am Bestimmungsort sehr unterschiedlich zu beantworten, weshalb es durchaus positive Argumente für die gezielte (begrenzte) Beibehaltung von Alleinrechten gibt. Anderer Ansicht ist A. Knorr, Monopol oder Wettbewerb bei den Postdiensten, Fuchsstadt 1993, S. 33-52; ders., Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: Ein Widerspruch?, in: Berger, Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, S. 68-79.

53 Vgl. hierzu die folgenden Verlautbarungen der Europäischen Kommission: Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der

Bei der Begründung geht das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste davon aus, daß ein flächendeckendes universelles Postdienstleistungsangebot für die Allgemeinheit zu tragbaren Preisen im privatwirtschaftlichen Wettbewerb nicht ohne weiteres sichergestellt zu sein braucht. Um die Postdienste zu tragbaren, d.h. an den Durchschnittskosten orientierten Preisen anbieten zu können, bedürfe es für den Fall, daß keine wesentliche oder nur eine minimale externe Subventionierung erfolgen soll, zumindest begrenzter Alleinrechte bei bestimmten Postdiensten, um ausreichende Skalenerträge und damit ein ausreichendes Postdienstangebot in der Fläche zu sichern. Bei prinzipieller Ausrichtung der Preispolitik an der Durchschnittskostenregel sollen künftig im Interesse eines universellen Dienstleistungsangebots Quersubventionen zwischen geographischen Gebieten und vom nichtreservierten zum reservierten Bereich zulässig sein. Ebenso soll die Quersubventionierung vom reservierten zum nichtreservierten Bereich erlaubt sein, wenn dies zur Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes notwendig sei und nicht gegen die Wettbewerbsordnung verstoße. Ein solcher Finanzausgleich wird jedoch in dem Grünbuch ausdrücklich als Ausnahme gesehen, weshalb die Forderung aufgestellt wird, daß im Interesse einer „fairen und gleichen Behandlung aller Beteiligten Quersubventionen reduziert und schrittweise abgebaut werden“ sollen.⁵⁴

2. Das neue Postgesetz ist, ebenso wie das Telekommunikationsgesetz, ein Wettbewerbs- und zugleich Regulierungsgesetz, wenn es heißt, daß durch Regulierung im Bereich des Postwesens der Wettbewerb zu fördern ist und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sind. Die Regulierung als eine hoheitliche Aufgabe des Bundes wird mit der Wahrung der Interessen der Kunden und des Postgeheimnisses, mit der Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten, mit der Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung (Universaldienst) und der Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit begründet.⁵⁵ Aus diesen Gründen ist der Postbereich zugleich auch ein lizenzierter Bereich. Die gewerbsmäßigen Anbieter von Postdiensten bedürfen einer ausdrücklichen Erlaubnis, wenn sie Briefsendungen, die nicht mehr als 1.000 g betragen, für andere befördern.⁵⁶

3. Die Aufgabenregulierung bezieht sich auf die *Grundversorgung* im Sinne eines Mindestangebots an Postdienstleistungen, die „flächendeckend und in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis“ zu erbringen sind.⁵⁷ Das Postgesetz selbst sagt nichts Konkretes zu den Standards der Grundversorgung und überläßt es der Bundesregierung, durch *Rechtsverordnung* Inhalt und Umfang der Universaldienste, und hier im besonderen die Mindestqualität der Postdienste in bezug auf bestimmte Leistungen, und die Kriterien der Preisbestimmung festzulegen.

4. Zur Sicherstellung eines universellen Postdienstangebots und zur Verhinderung von „Rosinen picken“ können Anbieter auf einem Markt dazu verpflichtet werden, bestimmte

Postdienste, Kom (95) 227, vom 26.7.1995; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft, ABl. C 322/22 vom 22.11.1995; Entschließung des Rates vom 7.2.1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. Nr. C 48 vom 16.2.1994, S. 3); Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (Kom. 93, 247 vom 2.6.1993); Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste (Kom. 91, 476 vom 11.6.1992).

54 Vgl. Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste, S. 12.

55 Vgl. §§ 1 und 2 Postgesetz vom 22.12.1997, a.a.O.

56 Ebd.: § 5.

57 Ebd.: § 11.

Beförderungsleistungen zu erbringen. Die Verpflichtung zu Universaldiensten im Postbereich entspricht weitestgehend den Regelungen im Telekommunikationssektor nach dem Telekommunikationsgesetz. Dies gilt für Begriff und Umfang des postalischen Universaldienstes, die Gewährleistung und Auferlegung von Universaldiensten, Ausschreibungsverfahren, Ausgleichszahlungen und -abgaben.⁵⁸

5. Die *Entgeltregulierung* bezieht sich, wie im Telekommunikationssektor, auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen, die von marktbeherrschenden Postunternehmen angeboten werden. Diese spezifische Preiskontrolle entspricht den Maßstäben der Entgeltgenehmigung, wie sie auch im neuen Telekommunikationsgesetz für Telekommunikationsdienste formuliert sind. Das gleiche gilt für die Arten und Verfahren der Entgeltgenehmigung nach § 20 Postgesetz (Entgeltkalkulation auf der Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder nach dem Price Cap-Verfahren).⁵⁹

6. Zur Sicherstellung eines funktionierenden Postdienstemarktes sind marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet, anderen Wettbewerbern gegen Entrichtung eines Entgelts die Mitbenutzung der eigenen Postfachanlagen zu gestatten.⁶⁰

7. Die genauen Regulierungsaufgaben nimmt die Regulierungsbehörde wahr, die auch besondere Mißbrauchsaufsichtsrechte nach dem Postgesetz hat und einem Unternehmen, das gegen die Regeln des Postgesetzes verstößt, ein Verhalten auferlegen oder mißbräuchliches Verhalten untersagen und entsprechende Verträge für unwirksam erklären kann.⁶¹ Diese Rechte entsprechen den Regelungen, die in der allgemeinen Wettbewerbsgesetzgebung für das Bundeskartellamt als oberste Wettbewerbsaufsichtsbehörde gelten.

8. Über diese Regulierungstatbestände hinaus formuliert das Postgesetz auch noch Vorschriften der Verpflichtung zur förmlichen Zustellung von Briefen, Schriftstücken und dergl., zur Schadensersatzpflicht, zum Postgeheimnis und zum Datenschutz.⁶²

X. Ausblick: Problembereiche der Umsetzung des Postreform

1. Auch wenn mit dem neuen Post- und Telekommunikationsgesetz kaum Erfahrungen gemacht werden konnten, können aber heute schon Problemfelder und Schwachstellen ausgemacht werden, die die Postreform wahrscheinlich zu einem permanenten Novellierungsprozeß machen werden. Dabei ergeben sich besondere Probleme aus der Verbindung von Wettbewerbsordnung und Regulierung. Telekommunikations- und Postmärkte bleiben aufgrund ihrer Netzwerk-eigenschaften und des öffentlichen Dienstleistungscharakters Märkte besonderer Art, die im Hinblick auf die öffentliche Dienstleistungsfunktion und die Marktzugangssicherung der Regulierung bedürfen.

In diesem Zusammenhang ist, allerdings mehr in der Politik denn in der Wirtschaftswissenschaft, die Frage nach der *optimalen Regulierungsinstitution* gestellt worden. Der Gesetzgeber hat sich für eine neu zu gründende Regulierungsbehörde entschieden, die die gesetzlich vorgeschriebene Regulierungsfunktion unabhängig von politischen Interventionen auszuüben hat. Es hat wenige Stimmen gegeben, die gefordert hatten, die Regulierungsfunktion auf das Bundeskartellamt zu übertragen, was sicherlich, unter reinen Kostenaspekten betrachtet, nahe gelegen hätte. Das Bundeskartellamt wäre aber die falsche Institution gewesen. Die Regulie-

58 Vgl. hierzu die Literaturangaben in Anm. 47.

59 Vgl. hierzu die §§ 11-16 Postgesetz vom 22.12.1997, a.a.O.

60 Vgl. § 29 Postgesetz, a.a.O.

61 Ebd.: § 32.

62 Ebd.: §§ 33-42.

rungsaufgabe nach dem Post- und Telekommunikationsgesetz ist nicht nur eine Wettbewerbsfrage hinsichtlich des diskriminierungsfreien Marktzugangs, sondern wegen der Universaldienste auch eine spezifische *Aufgabenregulierung*, die über Wettbewerbsfragen weit hinaus geht und eher Gemeinsamkeiten mit der Ministererlaubnis bei der Fusionskontrolle nach §§ 22, 24, Abs. 3 GWB hat, die bewußt außerhalb des Funktionsbereiches des Bundeskartellamtes angesiedelt worden ist. Unter diesem Aspekt betrachtet, war die Entscheidung für eine eigenständige Regulierungsbehörde nachvollziehbar und richtig, ganz abgesehen davon, daß die Preismißbrauchskontrolle marktbeherrschender Unternehmen nach § 22 GWB sich in der Vergangenheit als eine stumpfe Waffe der Wettbewerbspolitik erwiesen hat.⁶³ Die Entgeltkontrolle stellt jedoch eine Hauptkomponente der Regulierung bei Post und Telekommunikation dar. Außerdem ist bei der Aufgabenregulierung zu bedenken, daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß der Regulierungsbehörde, ungeachtet der Festlegung der Universaldienste durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, in konkreten Fällen Dezisionsspielräume bei der Konkretisierung der Universaldienste verbleiben. Dies ist aber keine reine wettbewerbspolitische Entscheidung und keine bloße Frage der Anwendung von Wettbewerbsrecht mehr, sondern in hohem Maße eine (regional-, infrastruktur-) *politische* Entscheidung. U.a. deshalb erfolgte auch die Einrichtung eines *Beirats*, der aus Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrates besteht und berechtigt ist, Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes zu beantragen. Ginge es ausschließlich um Marktzutrittsregulierungen, wäre das Bundeskartellamt die geeignete Regulierungsbehörde. Aber für die Aufgabenregulierung wäre eine reine Wettbewerbsbehörde, wie sie das Bundeskartellamt darstellt, überfordert. Deshalb spricht vieles für eine eigenständige Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation.

2. Eine optimale Regulierung setzt voraus, daß die Universaldienstleistungsaufgabe durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung in einer klaren, transparenten und operationalisierten Weise definiert ist, und zwar hinsichtlich des Angebotsraums, der Quantität, Qualität und des Preises der Universaldienstleistung. Die Bestimmung der Universaldienstleistung ist das Ergebnis eines politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in Bundestag und Bundesrat, wie dies vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist. Hierbei kommt dem ausschließlich aus Politikern von Bund und Ländern zusammengesetzten Beirat eine Beratungsfunktion bei der Regulierung und der Sicherstellung des erwünschten Universaldienstangebots zu. Im Hinblick auf ein verbrauchergerechtes Angebot wäre es sinnvoller gewesen, in diesen Beirat auch Vertreter der Nutzer (Endverbrauchervertreter, Nutzer aus der Industrie usw.) zu berufen, um auf diese Art und Weise dem Endverbraucher und Industrienachfrager eine gewichtigere Stimme bei der Präferenzenbekundung nach Universaldiensten zu geben.

Wie weit und wie konkret eine Rechtsverordnung zum Universaldienst gehen müßte, zeigt der Vorschlag einer Richtlinie der EU zu den Postdiensten⁶⁴, in der beispielsweise nähere Angaben über die Entfernung der Briefkästen, die Entleerungszeiten und die Briefzustellung

63 Zu den Grenzen der Preismißbrauchskontrolle vgl.: *K. Markert*, Die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, in: *H. Cox/U. Jens/K. Markert (Hg.)*, Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 297-329; *H. Cox*, Preismißbrauchsaufsicht als ultima ratio der Wettbewerbspolitik, in: *Gegenwartskunde*, Sonderheft 1981; *E. Hoppmann*, Mißbrauch der Mißbrauchsaufsicht - Die Einführung des Ausbeutungsbegriffs in die deutsche Wettbewerbspolitik, in: *E. Hoppmann*, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 515-541.

64 Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität in der Gemeinschaft, a.a.O., S. 26.

enthalten sind. Solche Universaldienstkriterien als vorgegebene Unternehmensziele sind Ergebnis einer politischen Entscheidung und können, ebenso wie der Modus Preisermittlungsregel, nicht der Regulierungsbehörde und noch weniger den Telekommunikationsunternehmen obliegen. Die Regulierungsbehörde hat nach dem Telekommunikations- und Postgesetz die Aufgabe der Umsetzung einer Universaldienste Rechtsverordnung, wobei allerdings nicht ausgeschlossen werden kann, daß aufgrund der begrenzten Bestimmtheit einer Rechtsverordnung Interpretations- und Entscheidungsspielräume für die Regulierungsbehörde verbleiben können.⁶⁵

Diese Kriterien sind für die Ermittlung der Kosten der Universaldienste bedeutsam, weil sie wichtige Kalkulations- und Entscheidungsgrundlagen für die Wettbewerber und die Regulierungsbehörde sind, gleich ob Universaldienste im Wettbewerb erbracht werden oder bestimmte Unternehmen zum Erbringen von Universaldiensten, ob mit oder ohne Ausgleichszahlung, verpflichtet werden oder Universaldienste mit Anspruch auf Ausgleichszahlungen für defizitäre Dienste öffentlich ausgeschrieben werden.

Ein schwierig zu lösendes Problem wird für die Regulierungsbehörde die Abschätzung der „richtigen“ Universaldienstkosten, d.h. der langfristigen zusätzlichen Kosten der „effizienten Bereitstellung der Universaldienstleistungen“ sein. Hierbei müssen die teilraumbezogenen Kosten, die Teilnetzübergangskosten der Universaldienste ermittelt werden, was insofern schon nicht leicht ist, weil die mit Universaldiensten zu versorgenden Gebiete keine „isolierten Netze“ sind.⁶⁶

Die Kostenzurechnung bzw. richtige Kostenermittlung wird ein schwieriger Such- und Findungsprozeß sein und zwischen den Beteiligten manche Kontroverse auslösen, weil die „richtigen“ Kosten kaum objektiv abzugrenzen und zu ermitteln sind und hierbei gewisse Entscheidungsspielräume oder gar Willkür nicht auszuschließen sind und deshalb „entschieden“ werden muß. Keineswegs positive Erfahrungen hat man mit der Kostenermittlung im Rahmen der Preismißbrauchskontrolle marktbeherrschender Unternehmen nach § 22 GWB gemacht.⁶⁷ Solche Erfahrungen verheißen schon heute viel Zündstoff bei der Frage der Ermittlung der „richtigen“ Kosten der effizienten Bereitstellung, die letztlich auch die Berechnungsbasis für die Festlegung der „richtigen“ Höhe der Defizitausgleichszahlung nach § 20 Telekommunikationsgesetz und § 15 Postgesetz sind. Schließlich ist die richtige Bestimmung der Höhe des Finanzausgleichs wiederum die Basis für die Ermittlung der Höhe der Ausgleichsabgaben nach § 16 Postgesetz und § 21 Telekommunikationsgesetz, die zur Finanzierung der Ausgleichsleistungen von bestimmten Telekommunikationsunternehmen erhoben werden.

4. Die gleichen kosten- und wettbewerbstheoretischen Probleme bestehen allgemein bei der Entgeltregulierung nach §§ 23 ff. Telekommunikationsgesetz und §§ 18 ff. Postgesetz. Entgelte haben sich an den Kosten der „effizienten Leistungsbereitstellung“ zu orientieren, d.h. konkret, daß im besonderen die Entgelte keine marktmachtbedingten Aufschläge oder diskriminierenden

65 Nach dem Postgesetz wird im § 11 der Universaldienst im Blick auf bestimmte Qualitätsmerkmale für das Annahme- und Zustellnetz definiert (Briefkästen, Briefauslieferung, Brieflaufzeiten, Maßstäbe für die Bestimmung des Preises einer Universaldienstleistung usw.). Die Konkretisierung hat jedoch in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung zu erfolgen. Dabei ergibt sich das Problem, mit welchem Konkretisierungsgrad der Universaldienst definiert werden kann.

66 Vgl.: Ch.B. Blankart/G. Knieps, *Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele*, in: H. Berger, *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, S. 55 ff.; *Zur Unmöglichkeit der exakten Kostenabgrenzung* vgl.: Th. Thieme, *Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen*, Köln 1964, S. 73 ff., 145 ff.

67 Vgl. die Literaturangaben in Anm. 63.

Abschläge enthalten dürfen (§ 24 Telekommunikationsgesetz, § 20 Postgesetz). Das in diesem Zusammenhang wettbewerbstheoretisch bisher nicht gelöste und nach Ansicht der systemtheoretisch orientierten österreichischen Wettbewerbsschule (Wettbewerbsfreiheitskonzept) nie zu lösende Problem ist, wie die verbotenen Auf- und Abschläge zweifelsfrei ermittelt werden können.⁶⁸ Wie aus der Wettbewerbstheorie bekannt, bedarf es hierzu eines richtigen Maßstabs, des hypothetischen Als-Ob-Wettbewerbspreises, der sich aber nur in realen freien Wettbewerbsprozessen ermitteln läßt und nicht künstlich durch Rechenoperationen festgestellt werden kann, weder ex post noch ex ante. Aus diesem Grund sind die verschiedenen Methoden auf der Basis von (räumlichen, zeitlichen oder sachlichen) Vergleichsmarktpreisen oder auf der Basis der Kostenermittlungsmethode nach dem Before/After-Konzept in der Wettbewerbspolitik sehr umstritten. Deshalb hat sich die Preismißbrauchskontrolle für marktbeherrschende Unternehmen als wettbewerbspolitisches Instrument kaum bewährt. Die derzeitige Kontroverse über die richtigen Netzzugangspreise für die Konkurrenten der Telekom zur Benutzung des Telekommunikationsnetzes spiegelt dieses wettbewerbstheoretisch kaum lösbare Problem wider. Die Entgeltregulierung einschließlich Netzzugangsregulierung nach dem Telekommunikations- und Postgesetz wird wegen dieser Problematik wahrscheinlich auch die Gerichte beschäftigen.

5. Zur Finanzierung defizitärer Universaldienste sieht die Postreform III sowohl für die Postals auch für die Telekommunikationsdienste die in der Literatur als „Infrastrukturfondsregelung“ diskutierte *Ausgleichsabgabenlösung* vor.⁶⁹ Danach haben bestimmte, näher im Telekommunikations- und Postgesetz genannte Post- und Telekommunikationsunternehmen Ausgleichsabgaben zur Finanzierung defizitärer Universaldienste zu zahlen. Dies ist die Alternative zu den bislang reservierten Diensten im Rahmen des Telekommunikations- und Postmonopols, wodurch sichergestellt wurde, daß defizitäre Dienste durch einen internen Finanzausgleich subventioniert werden konnten. Diese Möglichkeit der internen Finanzierung gibt es, mit Ausnahme des bis Ende 2002 noch gültigen Briefmonopols, künftig nicht mehr, so daß zur Finanzierung defizitärer Dienstleistungen nur der externe Finanzausgleich in Frage kommt. Der Gesetzgeber hat sich bei der externen Finanzierung defizitärer Universaldienste für das Instrument der Ausgleichsabgabe und damit gegen eine andere mögliche Form der externen Finanzierung, die direkte Finanzierung über den Staatshaushalt, entschieden. Ein Vergleich der beiden Formen des externen Finanzausgleichs zeigt, daß die unternehmensbezogene Ausgleichsabgabe, wie noch gezeigt werden soll, keineswegs der Budgetfinanzierung gegenüber so überlegen ist, wie es den Anschein erweckt. Auch die Budgetfinanzierung ließe sich elegant in die Struktur des Post- und des Telekommunikationsgesetzes einbauen.

6. Zunächst gilt, daß sowohl die Ausgleichsabgabe als auch die Budgetfinanzierung mit dem durch die Gesetze geforderten Vergabeverfahren vereinbar sind. Die Defizite und damit die Subventionsbedarfe können durch öffentlichen Vergabewettbewerb aufgedeckt und auch minimiert werden, sofern ein Unterbietungswettbewerb durch öffentliche Ausschreibung zumindest zwischen zwei Wettbewerbern um das spezifizierte Universaldienstleistungsangebot bzw. die geforderte Subvention zustande kommt. Für den Staat als Gewährleister von Universaldiensten wird durch das Transparentmachen der effizienten Kosten und des „richtigen“ Subventionsbedarfs ein politisches Kosten-Nutzenkalkül bei den Universaldiensten möglich. Dies war bekanntlich im Falle reservierter (Monopol-) Dienste bei dem internen Finanzausgleich nur bedingt möglich, so daß das öffentliche Vergabeverfahren tendenziell effizienzsteigernd wirkt.

68 Ebd.

69 *Blankart/Knieps*, Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele, S. 51-67; *Cox*, Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland, S. 106-108.

Ausschreibungswettbewerb führt nicht nur zur Unterbietung des Subventionsvolumens, sondern auch zur Erfüllung der dynamischen Wettbewerbsfunktionen, weil der verfahrenstechnische Fortschritt gefördert wird, mit dem Kosten- und damit Subventionssenkungen verbunden sind.

7. Diese gewünschten Effekte sind das Ergebnis des Vergabewettbewerbs. Die Frage, wie die defizitären Universaldienstleistungen finanziert werden, liegt auf einer anderen Ebene. Wenn sich der Gesetzgeber für das Instrument der unternehmensbezogenen Ausgleichsabgabe auf der Basis der Umsatzanteile entschieden hat, so ist dies die eine Möglichkeit des externen Finanzausgleichs. Die andere Möglichkeit wäre, wie gezeigt, die Budgetfinanzierung. Hinsichtlich der Finanzierungsmodi für defizitäre Universaldienste scheint jedoch mehr Klärungsbedarf zu bestehen, als die positive Entscheidung des Gesetzgebers für das Instrument der Ausgleichsabgabe vermuten läßt. Es kann zu Recht die Frage gestellt werden, ob die Finanzierung der Defizite aus dem allgemeinen Staatsbudget nicht nur die praktikablere, sondern möglicherweise auch die effizientere Lösung wäre. Ohne diese Problematik hier ausdiskutieren zu können, sollen im folgenden kurz die Vor- und Nachteile beider Finanzierungswege in einem Vergleich gegenübergestellt werden:

8. Die Defizitfinanzierung durch Ausgleichsabgaben hat ohne Zweifel mehrere *Vorteile*:⁷⁰

- Ein Vorteil der Ausgleichsabgabe scheint in der stärkeren institutionellen Bindung von Kosten und Nutzen bei den Aufbringern der Ausgleichsabgabe zu liegen, die bestrebt sind, die Kosten der Universaldienstleistung zu senken, weil dann auch die Ausgleichsabgaben reduziert werden können. Ob dieser Zusammenhang in der Wirklichkeit besteht, ist zumindest fraglich. Viel realistischer dürfte die Hypothese sein, daß es in erster Linie ein funktionierender Vergabewettbewerb ist, der die Kosten und damit auch den Subventionsbedarf reduziert.
- Ein weiterer Vorteil der Ausgleichsabgabe ist darin zu sehen, daß die unter aktuellen Budgetrestriktionen leidenden Staatshaushalte entlastet werden können. Ohnehin tendieren die Politiker gern zu solchen außerbudgetären Finanzierungslösungen.
- Die Ausgleichsabgabe gewährleistet die Unabhängigkeit von Antisubventionsstimmungen sowie die Kontinuität und Langfristigkeit der Defizitfinanzierung, im Gegensatz zu den jährlich zu verabschiedenden Haushaltsgesetzen im Rahmen der Staatsbudgetlösung.

Die *Nachteile* der Ausgleichsabgabenregelung sind allerdings nicht unerheblich:

- Die Ausgleichsabgabe wirkt stark selektiv und kommt einer spezifischen Steuer gleich, die nur bestimmte Unternehmen zu zahlen haben. Dies kann zu einer einseitigen Belastung bestimmter Unternehmen führen, wenn die Abgaben nicht auf die Preise weitergegeben werden können. Im besonderen kleine und mittlere Unternehmen, die keine so starke Marktstellung haben, können hiervon negativ betroffen sein. Marktbeherrschende Unternehmen dagegen können die Abgaben leicht auf die Preise abwälzen, so daß letztlich die Nachfrager die Abgaben über erhöhte Preise finanzieren.
- Auch müssen die hohen Transaktionskosten berücksichtigt werden, die durch die Einrichtung eines Finanzierungsfonds, der mit den Ausgleichsabgaben gespeist wird, entstehen.

9. Die Staatsbudgetlösung vermeidet zwar bestimmte Mängel der Ausgleichsabgabenregelung, wirft aber andererseits neben Vorteilen auch spezifische Probleme auf. Die *Vorteile* sind:

- Die Finanzierung der defizitären Universaldienste erfolgt aus dem allgemeinen Staatshaushalt, so daß keine selektiven und damit negativen Wirkungen auf die Unternehmen

⁷⁰ Vgl. hierzu und zum folgenden Cox, *Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland*, S.105-108.

entstehen. Belastungs- und negative Preiseffekte würden somit weitestgehend ausgeschaltet bzw. reduziert.

Die Transaktionskosten für spezielle institutionelle Regelungen (Infrastrukturfonds) entfallen, wenn sie auch bei der Staatsbudgetlösung nicht ganz beseitigt werden können.

Auf jeden Fall gilt, daß der öffentliche Vergabewettbewerb um Universaldienstrechte auch im Rahmen der Staatsbudgetlösung durchgeführt werden kann, so daß dies kein ausschließlicher Vorteil der Ausgleichsabgabenlösung wäre.

Allerdings stehen diesen Vorteilen auch *Nachteile* gegenüber:

Im Fall von Haushaltsengpässen können negative Auswirkungen auf das Angebot nicht-kostendeckender Universaldienste entstehen, so daß der öffentliche Infrastrukturauftrag nicht oder nur begrenzt erfüllt wird. Der öffentliche Haushalt würde damit zum Engpaßfaktor für die Universaldienstleistungen. Weil das Universaldienstangebot und damit auch die Höhe der Ausgleichszahlungen Ergebnis eines Kosten- und Nutzenkalküls des Staates ist, können in diesem Fall Kontinuität und Langfristigkeit der Universaldienste gefährdet sein. Es ist nicht ausgeschlossen, daß dann der Staat zur Mischfinanzierung oder ausschließlich zur Ausgleichsabgabenregelung übergeht.

Weder theoretisch noch praktisch kann es einen „Königsweg“ zur Lösung des externen Finanzausgleichs von defizitären Universaldiensten geben. Deshalb und aus o.g. Gründen dürfte die Frage nach dem optimalen Finanzausgleich auch über die Postreform III hinaus weiter diskutiert werden.

XI. Schlußbetrachtung

Die Post- und Telekommunikationsreformen im vergangenen Jahrzehnt haben den Post- und Telekommunikationssektor völlig geändert. Wesentlich für diese Reformen ist, daß sich neue Unternehmens- und Marktstrukturen herausgebildet haben, die sich künftig im freien Spiel der Marktkräfte und des intensiver werdenden europäischen und globalen Wettbewerbs auch weiter ändern werden.

Wenn man *ordnungstheoretisch* das neue „System“ des Post- und Telekommunikationsbereichs kennzeichnen will, so kann dieses als ein Mittelweg zwischen freiem Wettbewerb und Staat bzw. öffentlicher Regulierung charakterisiert werden. Diese mittlere Linie, die auch offizielle Politik der EU ist, findet ihren Ausdruck in folgenden typischen Merkmalen:

- Wettbewerb ist grundsätzlich die Regel ist, und zwar dort, wo Wettbewerbsprozesse möglich sind, also kein objektives Marktversagen wie im Fall natürlicher Monopole vorliegt; das natürliche Monopol ist im Post- und Telekommunikationssektor ohnehin weitestgehend obsolet geworden und dürfte auch künftig aufgrund des technologischen Fortschritts bei Produkt- und Verfahrensinnovationen an Bedeutung verlieren.⁷¹

- Angesichts der begründeten Vermutung, daß der freie Wettbewerb nicht a priori zu optimalen Ergebnissen führt, werden auch die privatisierten Post- und Telekommunikationsunternehmen als „öffentlich gebundene“ Unternehmen im Allgemeininteresse zu Universaldiensten *verpflichtet*.⁷² Diese haben hinsichtlich Flächendeckungsgrad, Quantität, Qualität

71 Vgl. *Burr*, Netzettbewerb in der Telekommunikation, S. 53. ff., 119 ff., 179. ff.; Hinsichtlich der Postdienste dürften bei bestimmten Funktionen der postalischen Dienstleistungen nach wie vor die Bedingungen des natürlichen Monopols (Subadditivität des Kostenfunktion) vorliegen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Anm. 52.

72 Vgl. *Cox*, Decision Criteria and Principles for Public Services, S. 147-158.

und Preis bestimmten politisch vorgegebenen Mindestnormen zu genügen und unterliegen deshalb der öffentlichen Aufgabenregulierung.

- Aus Wettbewerbsgründen werden der Netz- bzw. Marktzugang und die Entgelthöhe - ebenso wie die öffentlichen Aufgaben - durch eine unabhängige Institution reguliert, damit der Wettbewerb diskriminierungsfrei und funktionsfähig in dem Sinne wird, daß ineffizienter Marktzutritt ebenso wie die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung verhindert werden.

Daß diese Strukturänderungen und Entwicklungen neue und ungelöste Fragen aufwerfen, versteht sich von selbst. Im Zentrum der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung dürften künftig verstärkt die Probleme der Aufgaben- und Marktregulierung stehen. Auch für die Theorie der öffentlichen Wirtschaft werden sich wissenschaftsprogrammatisch neue Perspektiven auftun.⁷³ Sicherlich kann nicht generell schon von einem Paradigmenwechsel vom öffentlichen Unternehmen hin zur regulierten Privatunternehmung gesprochen werden. Gleichwohl dürfte die Aufgabenregulierung im „Allgemeininteresse“ aber ein wichtiges Forschungsobjekt der Theorie der öffentlichen Wirtschaft werden.

⁷³ Vgl.: H. Cox, Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik und im öffentlichen Unternehmenssektor: Vom klassischen öffentlichen Unternehmen hin zur regulierten Unternehmung?, in: Strukturwandel und Paradigmenwechsel in der öffentlichen, sozialen und genossenschaftlichen Wirtschaft im Kontext des Allgemeininteresses, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des IFIG/CIRIEC, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft 3 - 4, Wien 1997, S. 50-61; in englischer Übersetzung: H. Cox, Paradigm Change in German Economic Policy: From Traditional Public Enterprise to Regulated Private Enterprise?, in: Annals of Public and Cooperative Economics/Annales de L'Economie Publique Sociale et Cooperative 68, 1997/3, Blackwell, S. 355-366.

INTEGRATION

Der "Military-Industrial Complex" in den Vereinigten Staaten von Amerika

Von Stefanie van de Kerkhof (Köln)

Trotz des inzwischen erreichten Ende des Kalten Krieges, fortschreitender Abrüstung¹ und einer einsetzenden Debatte um Sinn und Funktion von Rüstung und Verteidigung², hat die Zahl der latenten Konflikte, Krisen und Kriege seit 1945 kontinuierlich und seit 1992 sprunghaft zugenommen³. Neue Rüstungsindustrien und Rüstungsmärkte entstanden vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, wobei diese Strukturen auch als "Military-Industrial Complex" (MIC) bezeichnet werden.⁴ Um dieses heutige Phänomen besser begreifen und beurteilen zu können, ist ein Vergleich mit der Entwicklung militärischer und industrieller Strukturen der Vereinigten Staaten (USA), wo der Begriff des MICs entstand, erforderlich. Doch obwohl die Literatur zum Phänomen des MIC in den USA nahezu unüberschaubar ist⁵, sind die Ursprünge des MIC von der historischen Forschung bisher noch nicht ausreichend untersucht worden.⁶ Dieses mag darauf zurückzuführen sein, daß Historiker sich nur selten mit den Machtstrukturen der amerikanischen Gesellschaft zu beschäftigen. Wichtigere Gründe scheinen aber zum einen die problematische Quellenlage und zum anderen der umstrittene Begriff des "MIC" zu sein. So sind Archivalien von Rüstungsunternehmen v.a. aus der Zeit nach 1945 in der Regel nicht zugänglich, außerdem sind freiwillige oder geschätzte statistische Angaben von Unternehmen kritisch zu beurteilen.⁷ Auch der Begriff "MIC" wird terminologisch und inhaltlich immer noch äußerst kontrovers diskutiert. So wird das theoretische Konstrukt des MIC als Theorie, Theorem, Konzept und Paradigma bezeichnet, womit auch die Wahrscheinlichkeit, daß ein MIC

- 1 Siehe *U.S. Bureau of Census (Hg.)*, Statistical Abstract of the United States 1992 (= Statistical Abstract), S. 339 ff.; *U.S. Arms Control and Disarmament Agency*, World Military Expenditures and Arms Transfers 1990 (= World Military Expenditures), Washington 1991, RP 1992, S. 1 f., 8-17; *SIPRI Yearbook 1993*. World Armaments and Disarmament, S. 444 f., 483, 549-792.
- 2 Vgl. z.B. *W. Heydrich/J. Krause u.a. (Hg.)*, Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992; *J. Chace*, The Consequences of the Peace. The New Internationalism and American Foreign Policy, Oxford 1993.
- 3 *F. Pfetsch*, Die Bewältigung nationaler und internationaler Konflikte, in: Spektrum der Wissenschaft Juni 1993, S. 103-106; *SIPRI Yearbook 1993*, S. 121-130. Siehe auch die Aufstellung der Kriege und Konflikte von *J. Siegelberg*, in: Jb. Frieden 1995, S. 30 f.; Jb. Frieden 1996, S. 78 f. und Jb. Frieden 1997, S. 113-116.
- 4 Siehe Anm. 1 und *J. Soppelsa*, Géographie des Armements, Paris 1980, S. 198-237; *A. Pierre*, The Global Politics of Arms Sales, Princeton 1982, S. 129-272; *A. Mintz*, The Military-Industrial Complex: The Israeli Case, in: The Journal of Strategic Studies 6/3, 1983, S. 103-127; *Ders.*, Military-Industrial Linkages in Israel, in: Armed Forces and Society 12/1, 1985, S. 9-28; *L. Köllner u.a.*, Rüstung und Entwicklung. Politische, wirtschaftliche und finanzielle Voraussetzungen und Folgen in Entwicklungsländern, München 1986; *K. Conca*, Manufacturing Insecurity, The Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex, Boulder 1997.
- 5 So verzeichnen verschiedene Spezialbibliographien zum Thema jeweils über 2000 Titeleinträge. Vgl. *R. Alcalá/D. Rosenberg*, The New Politics of National Security. A Selected and Annotated Research Bibliography, in: *B. Russett/A. Stepan (Hg.)*, Military Force and American Society, New York 1973, S. 196-371; *J. Greenwood*, American Defense Policy Since 1945. A Preliminary Bibliography, Lawrence 1973; *K. Hartley/N. Hooper*, The Economics of Defence, Disarmament and Peace. An Annotated Bibliography, Aldershot 1990.
- 6 An diesem Zustand, den Koistinen schon 1967 konstatierte, hat sich bis dato nichts Wesentliches geändert. Siehe *P. Koistinen*, The "Industrial-Military Complex" in Historical Perspective: World War I, in: Business History Review 41, 1967, S. 378-403. Vgl. *ders.*, The Military-Industrial Complex. A Historical Perspective, New York 1980, S. IX ff. und 23 f.
- 7 Vgl. *C. Cannon*, The Military-Industrial Complex in American Politics, 1953-1970, Stanford 1975, S. IV f.

existiert, verschieden hoch bewertet wird.⁸ Inhaltlich konnte der Begriff bisher nicht allgemeingültig definiert werden, was aus seinem Herkommen aus der sozialwissenschaftlichen Elitetheorie und theoriegeschichtlichen Wurzeln bei Mills, Lasswell, Burnham, Mosca, Pareto und Max Weber resultiert.⁹

Bezeichneten vorher Begriffe wie "War System", "Pentagon Partners", "Military Establishment" oder "Warfare State" dieses Phänomen¹⁰, so wurde der eigentliche Begriff des MIC erst bekannt durch die "Farewell Address to the Nation" des scheidenden amerikanischen Präsidenten Dwight D. Eisenhower am 17. Januar 1961.¹¹ Hier begründete er die Entstehung einer permanenten Rüstungsindustrie in den USA mit der Bedrohung, die von der UdSSR ausgehe, und warnte vor den Auswirkungen eines die amerikanische Politik prägenden MIC: "In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist."¹²

Die genauen Ausmaße des MIC blieben hier allerdings eher vage und eine inhaltliche, v.a. kritische Füllung des Begriffes erfolgte nicht.¹³ Diese Schwäche des Begriffes mag auch dazu geführt haben, daß er in der durch Eisenhowers Rede initiierten politischen und wissenschaftlichen Debatte von Politikern und Militärs, Soziologen, Politikwissenschaftlern, Wirtschaftswissenschaftlern, Geographen und Physikern sowie Militär- und Wirtschaftshistorikern

-
- 8 Siehe dazu v.a. H. Schiller/J. Phillips, *The Military-Industrial Establishment: Complex or System?*, in: Dies. (Hg.), *Superstate. Readings in the Military-Industrial Complex*, Urbana 1970, S. 1-28; U. Albrecht, *Theoreme vom "militärisch-industriellen Komplex"* - Eine kritische Bestandsaufnahme, in: *Militär und Ökonomie. Beiträge zu einem Symposium*, Göttingen 1977, S. 238-256 und E. Czerwick/H. Müller, *Rüstungskonzerne, ökonomisches Interesse und das Konzept des militärisch-industriellen Komplexes*, in: *Friedensanalysen* 6, Frankfurt a.M. 1977, S. 153-177.
- 9 Siehe C. Wright Mills, *Die amerikanische Elite*, Hamburg 1962 (am. OA 1956), v.a. S. 143-251 und Albrecht, *Theoreme*, S. 238 ff.; M. Medick, *Das Konzept des "Military-Industrial Complex" und das Problem einer Theorie demokratischer Kontrolle*, in: V. Berghahn (Hg.), *Militarismus*, Köln 1975, S. 347-377, v.a. S. 347. S. auch M. Piliusk/T. Hayden, *Is there a Military-Industrial Complex which Prevents Peace?*, in: *Journal of Social Issues* 21, 1965, S. 67-117; C. Moskos, *The Military-Industrial Complex: Theoretical Antecedents and Conceptual Contradictions*, in: S. Sarkesian (Hg.), *The Military-Industrial Complex. A Reassessment*, London 1972, S. 3-23 und E. Morlander, *Historical Antecedents of Military-Industrial Criticism*, in: B. Cooling (Hg.), *War, Business, and American Society. Historical Perspectives on the Military-Industrial Complex*, London 1977, S. 171-187.
- 10 Vgl. B. Cochran, *The War System*, New York 1965; C. Merton Tyrell, *Pentagon Partners: The New Nobility*, New York 1970; A. Yarmolinsky, *The Military Establishment. Its Impacts on American Society*, New York 1972; F. Cook, *The Warfare State*, New York 1962. Von besonderer historischer Relevanz ist auch der Begriff der "Merchants of Death", wie A. Trotter, *Development of the Merchants-of-Death Theory*, in: Cooling (Hg.), *War, Business*, S. 93-104, ausführte. Vgl. R. Ferrell, *The Merchants of Death, Then and Now*, in: *Journal of International Affairs* 26, 1972, S. 29-39. Diese und weitere Begriffe wurden später auch als Synonym für MIC verwandt. Vgl. T. Nardin/J. Slater, *The Concept of a Military-Industrial Complex*, in: S. Rosen (Hg.), *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Mass. 1973, S. 27-60 und K. Nelson, *The Warfare State: History of a Concept*, in: C. Pursell, *The Military-Industrial Complex*, New York 1972, S. 16 f.
- 11 "Farewell Radio and Television Address to the American People, January 17, 1961", abgedruckt in: *Public Papers of the President of the United States, Dwight D. Eisenhower, 1960-61* (Washington 1961), S. 1035-1040; *Congressional Record*, Bd. 107, 16. 2. 1961, S. 2094 f. Eine unzureichende Teilübersetzung bei M. Görtemaker/G. Wettig, USA - UdSSR. Dokumente zur Sicherheitspolitik, Opladen 1987, S. 55.
- 12 S. Melman, *Pentagon Capitalism. The Political Economy of War*, New York 1970, S. 237; Schiller, *Superstate*, S. 31 f.; S. Ambrose/J. Barber, Jr. (Hg.), *The Military and American Society. Essays and Readings*, New York 1972, S. 63; Pursell, *MIC* (1972), S. 206 f.
- 13 Vgl. auch Albrecht, *Theoreme*, S. 238 ff.

unterschiedlich konnotiert und angewandt wurde.¹⁴ Der Höhepunkt der von amerikanischen New-Left-Historikern beeinflussten Debatte lag dabei in den 60er und 70er Jahren, 1969 tauchte der Begriff in der Forschungsliteratur der Sowjetunion (UdSSR) und der Deutschen Demokratischen Republik auf, wo er als antiimperialistischer Kampfbegriff in die marxistische Stamokap- und Monopolgruppentheorie eingebaut wurde.¹⁵

Mit dieser MIC-Theorie marxistischer Spielart setzte sich seit Mitte der 70er Jahre die politikwissenschaftliche Forschung der Bundesrepublik Deutschland auseinander, die v.a. kritische amerikanische Konzeptionen übernahm.¹⁶ Westdeutsche Historiker haben sich dagegen mit dem Phänomen des amerikanischen MIC bisher kaum beschäftigt.

Neuere Forschungen kommen daher v.a. aus dem angelsächsischen Sprachraum und beschäftigen sich nicht mehr nur mit der Entwicklung der Rüstungsindustrie¹⁷. Auch der Zusammenhang von Außenpolitik, Militärausgaben und Rüstungsindustrie nach 1945¹⁸, die historischen

- 14 Einen guten Überblick über den Verlauf der Debatte und die verschiedenen Ansätze und Standpunkte bieten: *J. Clayton*, *The Economic Impact of the Cold War. Sources and Reading*, New York 1970; *S. Melman (Hg.)*, *The War Economy of the United States. Readings on Military Industry and Economy*, New York 1971; *K. Nelson*, *The Impact of War on American Life: The Twentieth Century Experience*, New York 1971; *H.-D. Meier*, *Der Militärisch-Industrielle Komplex*, in: *Neue Politische Literatur* 17, 1972, S. 321-346; *J. Clotfelter*, *The Military in American Politics*, New York 1973; *S. Rosen (Hg.)*, *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Mass. 1973; *C. Moskos*, *The Concept of the Military-Industrial Complex*, in: *Social Problems* 21, 1974, S. 498-512; *M. Weidenbaum*, *The Economics of Peacetime Defense*, New York 1974; *G. Walpuski/D. Wolf*, *Der "Militärisch-Industrielle Komplex"*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 14/1978, S. 23-38; *G. Hooks*, *The Rise of the Pentagon and U.S. State Building: The Defense Program as Industrial Policy*, in: *AJS* 96/2, 1990, S. 358-404, hier: 360-366.
- 15 Siehe *K. Engelhardt/K.-H. Heise*, *Thesen zum imperialistischen Militär-Industrie-Komplex*, in: *DWI-Berichte* 21/4, 1970, S. 12 (156)-21 (165); *Dies.*, *Der militärisch-industrielle Komplex im heutigen Imperialismus*, Berlin (Ost) 1974, v.a. S. 9-11 und 40-44. Vgl. auch *F. Schmid*, *Der Militär-Industrie Komplex*, Frankfurt a.M. 1972, S. 14-18 und *G. Tsagolov*, *War is Their Business. The US Military-Industrial Complex*, Moskau 1985 (russ. OA 1981), S. 23-37; *G. Sen*, *The Economics of US Defence: The Military-Industrial Complex and Neo-Marxist Economic Theories Reconsidered*, in: *Millenium. Journal of International Studies* 15/2, 1986, S. 179-195; *K. Engelhardt/H. Fiedler/H. Peter*, *Der Militär-Industrie-Komplex unter dem Druck der Realitäten*, in: *IPW Berichte* 17/1, 1988, S. 20-26 und 40.
- 16 Siehe *Albrecht*, *Theoreme*, S. 238 ff. und *H. G. Brauch*, *Military-industrial Complex*, in: *USA-Lexikon*, Berlin 1995, S. 469-472. Vgl. dagegen *L. Köllner*, *Militär und Finanzen. Zur Finanzgeschichte und Finanzsoziologie von Militärausgaben in Deutschland*, München 1982, S. 133 f.
- 17 *J. Gansler*, *The Defense Industry*, Cambridge 1980; *Ders.*, *Affording Defense*, London 1989; *M. Kaldor*, *The Baroque Arsenal*, New York 1981; *A. Pierre*, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton 1982; *N. Ball/M. Leitenberg (Hg.)*, *The Structure of the Defense Industry. An International Survey*, London 1983; *R. DeGrasse, Jr.*, *Military Expansion - Economic Decline. The Impact of Military Spending on U.S. Economic Performance*, New York 1983; *G. Kennedy*, *Defense Economics*, London 1983; *H. Tuomi/R. Väyrynen (Hg.)*, *Militarization and Arms Production*, London 1983; *J. Tirman (Hg.)*, *The Militarization of High Technology*, Cambridge 1984; *M.R. Smith (Hg.)*, *Military Enterprise and Technological Change*, Cambridge 1985; *A. DiFilippo*, *From Industry to Arms. The Political Economy of High Technology*, New York 1990.
- 18 Unter anderem *F. Abolfathi*, *Threat, Public Opinion, and Military Spending in the United States, 1930-1990*, in: *P. McGowan/C. Kegley (Hg.)*, *Threats, Weapons and Foreign Policy*, London 1980, S. 83-133; *G. Adams*, *The Iron Triangle. The Politics of Defense Contracting*, New York 1981; *M. Edmonds (Hg.)*, *International Arms Procurement. New Directions*, New York 1981; *G. Krell (Hg.)*, *Die Rüstung der USA. Gesellschaftliche Interessen und politische Entscheidungen*, Baden-Baden 1981; *B. Russett*, *Defense Expenditures and National Well-being*, in: *The American Political Science Review* 76, 1982, S. 767-777; *P. Hammond*, *The Reluctant Supplier. U.S. Decisionmaking for Arms Sales*, Cambridge 1983; *L. Olvey/H. Leonard/B. Arlinghaus (Hg.)*, *Industrial Capacity and Defense Planning. Sustained Conflict and Surge Capability in the 1980s*, Toronto 1983; *R. Pfaltzgraff, Jr./U. Ra'anan*, *National Security Policy. The Decision-making Process*, Hamden 1984; *R. Art/V. Davis/S. Huntington*

Ursprünge des MIC¹⁹, die Herstellung von Weltraum- und Nuklearwaffen²⁰, die geographische Verbreitung von Rüstungsunternehmen²¹ und die Auswirkungen von Rüstungskonversion²² werden nun verstärkt thematisiert.

Hier wird der Begriff des MIC zumeist verstanden als "Hypothese von der Existenz eines wie auch immer strukturierten Machtgebildes aus denjenigen staatlichen und gesellschaftlichen Kräften, die an der Beibehaltung oder Ausweitung von Rüstung politisches und/oder ökonomisches Interesse haben".²³ Dies erschwert allerdings eine wissenschaftliche Analyse, da genaue Angaben über die Bestandteile und die dem MIC zugeschriebene Natur, Größe und Art von Macht kaum möglich sind. Außerdem dient die schon bei Eisenhower implizit vorhandene Verschwörungstheorie zumeist als Basis von kausalen Rückschlüssen und determiniert die These ökonomisch zu stark.²⁴ Hervorzuheben ist auch, daß bisher keine Kriterien aufgestellt worden sind, die es erlauben, eine "normale" Existenz von Militär und Rüstungsindustrie von

(Hg.), *Reorganizing America's Defense. Leadership in War and Peace*, Washington 1985; *H. Mosley, The Arms Race: Economic and Social Consequence*, Toronto 1985; *J. Mullins, The Defense Matrix. National Preparedness and the Military-Industrial Complex*, San Diego 1986; *C. Schmidt (Hg.), The Economics of Military Expenditures. Military Expenditures, Economic Growth and Fluctuations*, London 1987, RP 1989; *Ders./F. Blackaby (Hg.), Peace, Defence and Economic Analysis*, London 1987; *M. Serry-Kamal, The Defense Spending Decision-Making Process in the United States, 1945 to 1987*, Diss. Howard Univ. 1989.

- 19 *B. Baack/E. Ray, The Political Economy of the Origins of the Military-Industrial Complex in the United States*, in: *The Journal of Economic History* 45/2, 1985, S. 369-376; *Dies., Special Interests and the Nineteenth-Century Roots of the U.S. Military-Industrial Complex*, in: *Research in Economic History* 11, 1988, S. 153-169; *B. Brunton, Institutional Origins of the Military-Industrial Complex*, in: *Journal of Economic Issues* 22/2, 1988, S. 599-606; *R. Higgs (Hg.), Arms, Politics, and the Economy: Historical and Contemporary Perspectives*, London 1990; *G. Hooks, The United States of America: the Second World War and the Retreat from New Deal Era Corporatism*, in: *W. Grant/J. Nekkers/F. van Waarden (Hg.), Organising Business for War. Corporatist Economic Organisation during the Second World War*, New York 1991, S. 75-105; *Ders., Forging the Military-Industrial Complex. World War II's Battle of the Potomac*, Chicago 1991; *T. Gough, Origins of the Army Industrial College*, in: *Armed Forces and Society* 17/2, 1991, S. 259-275; *F. van Waarden, Wartime Economic Mobilisation and State-Business Relations: A Comparison of Nine Countries*, in: *ders./Grant/Nekkers, Organising Business*, S. 271-304; *G. Mills/H. Rockoff (Hg.), The Sinews of War: Essays on the Economic History of World War II*, Ames 1993.
- 20 *K. Bertsch/L. Shaw, The Nuclear Weapons Industry*, Washington 1984; *G. Lindström (Hg.), Bewaffnung des Weltraums. Ursachen - Gefahren - Folgen*, Berlin 1986; *B. Kubbig (Hg.), Die militärische Eroberung des Weltraums*, 2 Bde, Frankfurt a.M. 1990.
- 21 *R. Lotchin, The City and the Sword in Metropolitan California*, in: *Urbanism Past and Present* 7/2, 1982, S. 1-16; *Ders., Fortress California 1910-1961. From Warfare to Welfare*, New York 1992; *A. Markusen/P. Hall/S. Campbell/S. Dietrich, The Rise of the Gunbelt. The Military Remapping of Industrial America*, New York 1991; *B. Warf (Hg.), Defense Spending and Regional Development*, Worcester 1993.
- 22 Zum Beispiel *M. Graham/R. Jolly/C. Smith (Hg.), Disarmament and World Development*, Oxford ¹1978, ²1986; *H.-J. Beuter, Von SALT zu START. Ein System antagonistischer Rüstungssteuerung*, Baden-Baden 1982; *S. Gordon/D. McFadden (Hg.), Economic Conversion. Revitalizing Americas Economy*, Cambridge 1984; *M. Wolfson, Foundations of a Theory of Economic Warfare and Arms Control*, in: *Conflict Management and Peace Science* 10/2, 1989, S. 47-75; *J. Cypher, Military Spending after the Cold War*, in: *Journal of Economic Issues* 25/2, 1991, S. 607-615; *J. Morrow, Electoral and Congressional Incentives and Arms Control*, in: *Journal of Conflict Resolution* 35/2, 1991, S. 245-265.
- 23 Vgl. auch die Definitionen von *Medick*, Konzept, S. 347 u. von *A. Mechttersheimer*, Der militärisch-industrielle Komplex in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/1971, S. 3-35, hier: S. 3 f. u. von *D. Senghaas*, Rüstung und Militarismus, Frankfurt a.M. 1972, S. 11-27. Vgl. auch die stärker auf die Institutionen abzielende Definition von *Brunton*, Institutional Origins, S. 600 f.
- 24 *Nardin/Slater, The Concept; Dies., The Military-Industrial Complex Muddle*, in: *The Yale Review* 65/1, 1975, S. 1-23

einem "abnormen" MIC zu unterscheiden. Daher kann hier auch nicht untersucht werden, ob ein MIC in den USA existierte. Vielmehr soll vor allem gezeigt werden, wo die historischen Ursprünge eines möglichen MICs liegen, weshalb der Zeitraum vor 1945 schwerpunktmäßig behandelt wird. Die Untersuchung endet in den 70er Jahren mit den ersten Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR zur Rüstungsbegrenzung.²⁵ Desweiteren geht es zunächst einmal darum, das Wachstum des Rüstungssektors anhand der Entwicklung von Militärausgaben und Rüstungsindustrie zu quantifizieren und, wo dieses nicht möglich ist, diesbezügliche Forschungsansätze in der neueren Literatur aufzuzeigen. Außerdem sollen anhand einzelner Beispiele Beziehungen zwischen Rüstungsindustrie, Militär und Politik thematisiert werden.

I. Von den Ursprüngen bis zum Ersten Weltkrieg

1. Begriff und Höhe der Militärausgaben

Auch der Begriff der "Militärausgaben" ist sowohl terminologisch als auch inhaltlich umstritten.²⁶ So wird er z.T. durch die Begriffe "Kriegsausgaben", "Rüstungsausgaben" oder "Verteidigungsausgaben" ersetzt, die zumeist gleichbedeutend verwandt werden. Sinnvoll erscheint es daher, zunächst den Begriff genauer zu definieren und abzugrenzen.²⁷

Der Begriff der "Verteidigungsausgaben" ist nach Wittmann weitgehend identisch mit dem der "Militärausgaben", soll aber unzutreffenderweise vortäuschen, Rüstung diene nur zu Verteidigungszwecken.²⁸ Militärausgaben kann man in Militärausgaben im engeren Sinne (i.e.S.) und Militärausgaben im weiteren Sinne (i.w.S.) unterteilen, wobei die Militärausgaben i.e.S. alle offiziellen Ausgaben für militärische Zwecke und die Militärausgaben i.w.S. inoffizielle oder in den jeweiligen Haushaltsstatistiken versteckte Ausgaben umfassen. Militärausgaben i.e.S. werden nach den jeweiligen Teilstreitkräften (Heer, Marine, Luftwaffe) und nach Personal- oder Sachausgaben und bei den Sachausgaben noch einmal in Rüstungsausgaben i.e.S. (Waffen, Panzer etc.) und i.w.S. (Kasernen, Bekleidung u.ä.) unterteilt. Zu den Militärausgaben i.e.S. zählen auf der einen Seite die Ausgaben mit funktionalem Charakter bzw. als Konsequenz von Rüstung (so für Forschung und Entwicklung, Zinsen, Schaffung von Infrastruktur) und auf der anderen Seite die Kriegsausgaben.²⁹ Die Kriegsausgaben können nochmals unterteilt werden in soziale und besondere Kriegsfolgelasten wie Reparationen, Demontagen, Lastenausgleich u.a.³⁰ Unter Kriegsausgaben werden allerdings gemeinhin v.a. diejenigen Ausgaben verstanden, die während eines Krieges geleistet werden.³¹

25 Vgl. *Beuter*, Von SALT zu START, S. 11 ff.

26 *W. Wittmann*, Militärausgaben und wirtschaftliche Entwicklung, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 122, 1966, S. 109-129, hier: 109-121; *Ders.*, Rüstungswirtschaft II: Verteidigungsausgaben, in: *HdWW*, Bd. 6, Stuttgart 1981, S. 513-522; *L. Köllner*, Militärausgaben und Militärstruktur in Deutschland. Ansätze und Beiträge zur langfristigen Analyse seit 1900, München 1980, v.a. S. 1-16; *N. Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, Krise und Rüstung. Die Militärausgaben in ihrer wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Bedeutung in Deutschland von der Reichsgründung bis zur Gegenwart, Bremen 1985, S. 38 ff.; *Ders./H.-J. Bontrup*, Die deutsche Rüstungsindustrie. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik. Ein Handbuch, Heilbronn 1988, S. 19 ff. Vgl. auch *U. Albrecht*, Die Struktur von Rüstungsausgaben, in: *Leviathan* 1/1, 1973, S. 43-70, der allerdings den Begriff kaum analysierte.

27 *Wittmann*, Rüstungswirtschaft, S. 514 f.; *Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, S. 38 ff. und *Bontrup/Zdrowomyslaw*, Rüstungsindustrie, S. 19 ff.

28 *Wittmann*, Rüstungswirtschaft, S. 514.

29 *Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, S. 38 ff. und *Bontrup/Zdrowomyslaw*, Rüstungsindustrie, S. 19 ff.

30 *Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, S. 38 ff.

31 So etwa *Wittmann*, Rüstungswirtschaft, S. 514.

Bei einer Analyse der Militärausgaben ergeben sich daher zu einem Probleme aufgrund differierender Begriffsdefinitionen und zum anderen bei der Aussagekraft dieses Indikators, dessen fiskalischer, politischer und volkswirtschaftlicher Stellenwert nur durch einen Vergleich mit anderen Größen und anderen Staaten ermittelt werden kann. Bezugsgrößen sind dabei die Ausgaben des Bundes (*Federal Government*), die gesamten Staatsausgaben, die Bevölkerungszahl, das Staatsgebiet, das Bruttosozialprodukt (BSP) und das Nettosozialprodukt (NSP), die aber einer eigenen Entwicklungsdynamik unterliegen und nicht zwangsläufig mit den Militärausgaben korrelieren.³² Außerdem fehlen für den Zeitraum von der amerikanischen Staatsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges wichtige Statistiken und Untersuchungen zu dieser Thematik weitgehend oder sind in Deutschland schwer erreichbar. So sind bisher vor allem die Gesamtkosten der jeweiligen Kriege, an denen die USA beteiligt waren, erforscht worden.³³

Daneben gibt es eine kleinere Studie des deutschen Ökonomen Wittmann, der die Anteile der Militärausgaben an den Staatsausgaben und am Volkseinkommen bzw. BSP und NSP der USA, Großbritanniens, der Schweiz und Deutschlands verglich.³⁴ Seiner Ansicht nach stieg der Anteil der Militärausgaben an den Staatsausgaben im Fall der USA zwischen 1800 und 1900 deutlich, sank von 1900 bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges gemäßigt und stieg erst nach dem Zweiten Weltkrieg endgültig.³⁵ Beim Anteil der Militärausgaben am Volkseinkommen sei von 1800 bis zum Zweiten Weltkrieg dagegen kein "ausgeprägter Trend erkennbar".³⁶ Allerdings definierte Wittmann den Begriff Militärausgaben nicht näher und konnte für seine statistischen Angaben und für seine Bewertung keine ausreichenden Belege erbringen. So läßt sich aus der von ihm benutzten Arbeit von Fabricant die genaue Prozentzahl für den Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben für die Zeit von 1900 bis 1919 nur für die Jahre 1900 und 1915 bis 1919 errechnen.³⁷

Da neben Fabricant keine weiteren Untersuchungen verfügbar sind, kann man ohne umfangreiche Berechnungen nicht genau ermitteln, wie hoch der Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben vor 1900 und von 1901 bis 1914 gewesen ist. Berechnet man jedoch den Anteil der Militärausgaben i.e.S. am Zentralbudget (*Outlays of the Federal Government*)³⁸,

32 Köllner, Militärausgaben, S. 3-16; *Ders.*, Militär und Finanzen, S. 134 f.; Wittmann, Militärausgaben, S. 109 ff. und *ders.*, Rüstungswirtschaft, S. 514 f.

33 So E. Bogart, *War Costs and Their Financing. A Study of the Financing of the War and the After-War Problems of Debt and Taxations*, London 1921; M.S. Kendrick, *A Century and a Half of Federal Expenditures*, New York 1955, S. 13-37; H. Krooss, *American Economic Development. The Progress of a Business Civilization*, Englewood Cliffs 1974, S. 502-523 und 547-553; C. Goldin, War, in: *Encyclopedia of American Economic History. Studies of the Principal Movements and Ideas (EAEH)*, Bd. 3, New York 1980, S. 935-957; Dies./F. Lewis, *The Economic Cost of the American Civil War: Estimates and Implications*, in: *Journal of Economic History* 35, 1975, S. 299-326; Koistinen, *The Military-Industrial Complex*, S. 108; W. Boelcke, *Rüstungswirtschaft I: Kriegswirtschaft*, in: *HdWW*, Bd. 6, Stuttgart 1981, S. 503-513. Vgl. auch *Statistical Abstracts* 1992, S. 341 und *U.S. Bureau of Census (Hg.)*, *Historical Statistics of the United States (= Historical Statistics), Colonial Times to 1970*, Washington 1975, S. 1140.

34 Wittmann, *Militärausgaben*, S. 121-129.

35 Ebenda, S. 123 f. Vgl. auch Köllner, *Militär und Finanzen*, S. 127 ff., der allerdings nur die Thesen Wittmanns zusammenfaßt.

36 Wittmann, *Militärausgaben*, S. 123 f. Graphische Umsetzung der Daten von Kendrick, *A Century*, S. 10 ff.

37 Vgl. S. Fabricant, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York 1952, RP 1975, S. 240-249.

38 Für den Anteil der Militärausgaben i.e.S. am Zentralbudget wurden die Teilstreitkräfte (Departments) zusammengerechnet und gerundet, der Prozentsatz wurde allerdings mit den ungerundeten Zahlen berechnet. Zahlen aus *Historical Statistics*, S. 1114 ff., Quellenangabe S. 1096 f. Vgl. auch Kendrick, S. 41, 63 ff. und 74 ff.

zeigt sich, daß aufgrund der stark schwankenden Anteile Wittmanns These vom beständigen Sinken des Anteils der Militärausgaben an den Staatsausgaben angezweifelt werden muß. Der prozentuale Anteil differierte nämlich zwischen 14,85% (1789-1791) und 92,69% (1863), wobei sich die Schwankungen nur z.T. auf monokausale Ursachen zurückführen lassen.³⁹ Dagegen korrelieren die realen Ausgaben durchaus positiv mit Zeiten politischer Krisen und kriegerischer Auseinandersetzungen. Besonders zu nennen wären hier der Sezessionskrieg, der Spanisch-Amerikanische Krieg und der Erste Weltkrieg, aber auch kleinere Konflikte im Gefolge der Unabhängigkeitsbewegung und der territorialen Expansion, wie die Kriege gegen Frankreich und Großbritannien, die Seminolen-Kriege in Florida, der Texanische Krieg, der Krieg mit Mexiko und die Kämpfe mit Indianer-Stämmen.⁴⁰

Auch Wittmanns Bewertung des Anteils der Militärausgaben am BSP muß kritisiert werden, da er nicht erwähnte, daß Kendrick, von dem er seine Zahlen bezog, nur die Militärausgaben der Bundesregierung (*Federal Government*) berechnete und von 1799 bis 1869 nur für jedes 10. Jahr und damit für wichtige Jahre, v.a. 1810-1818 und 1860-1868, keine Daten publizierte.⁴¹ Außerdem ist die von Wittmann angeführte "nicht ausgeprägte" Entwicklung von 1800 bis 1945 wohl auf die oberflächliche Auswertung und unzureichende graphische Umsetzung der kendrickschen Daten zurückzuführen. Denn trotz der z.T. ungenügenden Daten Kendricks läßt sich feststellen, daß die Militärausgaben sowohl real als auch anteilig am Zentralbudget und am Volkseinkommen bzw. BSP positiv mit Kriegs- oder Krisenzeiten korrelieren.⁴² So verdoppelten sich von 1809 bis 1819 beide Prozentzahlen (von 1,1 auf 2,4 bzw. 0,6 auf 1,2) und auch für die Zeit nach dem Sezessionskrieg läßt sich noch eine enorme Steigerung feststellen (von 1,5% bzw. 0,7% 1859 auf 4,6% bzw. 1,21% 1869).⁴³ Durch den Spanisch-Amerikanischen Krieg verdoppelte sich 1897 bis 1898 der Anteil der Militärausgaben am BSP von 0,7% auf 1,4% und durch den Ersten Weltkrieg erfolgten Steigerungen von 0,9% (1916) auf 6,7% (1917) und 15,7% (1918); sie betragen 1919 noch 11,8%.⁴⁴

Langfristig gesehen kann man sagen, daß von 1799 bis 1879 und von 1897 bis 1919 die finanzielle Belastung der Volkswirtschaft durch die Militärausgaben deutlich höher war als von 1880 bis 1896.⁴⁵ Angesichts dieser Zahlen und von enormen Erhöhungen in Nichtkrisenzeiten⁴⁶ ist festzustellen, daß sich die These Wittmanns nicht halten läßt.

Allerdings können genauere Aussagen über die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Relevanz der Militärausgaben, die über die Feststellung hinausgehen, daß die Militärausgaben

39 So liegen z.B. erhöhte Prozentzahlen auch in Jahren vor, in denen keine kriegerischen Auseinandersetzungen stattgefunden haben (*Historical Statistics*, S. 1114 ff.). Um die Erhöhungen im einzelnen erklären zu können, wären allerdings genauere Untersuchungen vonnöten.

40 Vgl. *Historical Statistics*, S. 1114 ff., für die historischen Hintergründe sei verwiesen auf *M. Matloff*, *American Military History*, Washington 1969, S.122-404; *E. Krippendorff*, *Die amerikanische Strategie*, Frankfurt a.M. 1970, S. 11-59; *J. Heideking*, *Geschichte der USA*, Tübingen 1996, S. 145-196; *H. Dippel*, *Geschichte der USA*, München 1997, S. 43-64; *H. G. Dahms*, *Grundzüge der Geschichte der Vereinigten Staaten*, Darmstadt 1997, S. 55-92 und *A.R. Millett*, *For the Common Defense. A Military History of the United States of America*, New York 1994.

41 Siehe *Kendrick*, *A Century*, S. 10 ff.

42 Vgl. auch Schaubilder 1 und 2 unter III. 1.

43 Siehe *Kendrick*, *A Century*, S. 10 ff.

44 Ebenda.

45 So lagen die Prozentzahlen von 1799 bis 1879 im Bereich zwischen 0,6% und 1,2% und 1897 bis 1919 im Bereich zwischen 0,7% und 11,8%, während von 1880 bis 1896 der Anteil nur zwischen 0,4% und 0,5% betrug. *Kendrick*, *A Century*, S. 10 ff. Vgl. auch *Baack/Ray*, *Special Interests*, S. 154 ff.

46 Der Prozentanteil war 1875 mit 0,8% doppelt so hoch wie 1880 (0,4%). Siehe *Kendrick*, *A Century*, S. 10 ff.

sowohl real als auch anteilig am BSP positiv mit Kriegs- und Krisenzeiten korreliert sind und das von 1799 bis 1879 und 1897 bis 1919 die Militärausgaben verstärkt worden sind, kaum getroffen werden.

Dies ist nicht nur auf die unzureichenden Daten von Wittmann, Fabricant und Kendrick zurückzuführen, sondern auch darauf, daß weitere langfristige Statistiken über die Relation der Militärausgaben zur Bevölkerung, zum Staatsgebiet und NSP für die USA fehlen und Vergleiche mit anderen Staaten nur bedingt möglich sind. Probleme ergeben sich dabei vor allem bei der unterschiedlichen Definition des Begriffes Militärausgaben, bei der Umrechnung der realen Militärausgaben, aber auch beim Vergleich der Prozentanteile der Militärausgaben an den Staatsausgaben aufgrund unterschiedlicher Steuersysteme.⁴⁷ Auf die Problematik des Vergleichs hat auch kürzlich Hobson in seiner Auseinandersetzung mit O'Brien, Davis und Huttenback um die Bedeutung der britischen Militärausgaben hingewiesen.⁴⁸ Im Unterschied zu diesen und den älteren Arbeiten von Noel-Baker und Vilmar berechnete Hobson die militärische Belastung der Volkswirtschaften nicht mit der absoluten Höhe der Militärausgaben umgerechnet in Pfund Sterling, sondern am Nettosozialprodukt zu Faktorkosten.⁴⁹ Dabei konnte er für die USA zeigen, daß obwohl die Militärausgaben absolut und pro Kopf stiegen, von 1870 bis 1913 im Vergleich zu den anderen Großmächten eine zwar schwankende, aber wesentlich geringere volkswirtschaftliche Belastung vorlag.⁵⁰ Auch hinsichtlich der personellen Stärke der Streitkräfte lagen die USA - allerdings exklusive des Sezessionskrieges - bis zum Eintritt in den Ersten Weltkrieg im April 1917 weit hinter den anderen größeren Nationen zurück.⁵¹

Für eine eingehendere Bewertung des Verhältnisses zwischen Industrie, Politik und Militär müssen neben den Militärausgaben auch die Sachausgaben betrachtet werden. Dazu existiert eine neuere Studie von Baack und Ray, in der die Ausgabenverteilung von Heer und Marine⁵² - allerdings nur für jeweils drei bis sechs Jahre - berechnet wurde. Überdies konnten zwischen 25,4% und 36,7% des Budgets nicht zugeordnet werden.⁵³ Trotzdem läßt sich erkennen, wie sich das Verhältnis von Personal- zu Sachausgaben zwischen 1880 und 1905 veränderte. Zwar benötigte das Heer weniger als 4% seines Budgets für Waffenkäufe und Arsenalen, doch verdoppelten sich diese Ausgaben von 1885 bis 1905 prozentual.⁵⁴ Möglicherweise ist auch ein Teil der von Baack und Ray nicht zugeordneten Anteile diesem Bereich zuzurechnen.

47 Zu den unterschiedlichen Steuersystemen der USA und des Deutschen Reiches vgl. z.B. *Krooss*, American Economic Development, S. 525-547; *G. Nash*, State and Local Governments, in: EAEH 2, S. 509-523; *S. Ratner*, Taxation, in: EAEH 1, S. 451-467 und *P.-C. Witt*, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland, Hamburg 1970, S.17-58.

48 *J.M. Hobson*, The Military-Extraction Gap and the Wary Titan: The Fiscal-Sociology of British Defence Policy 1870-1913, in: Journal of European Economic History 22/3, 1993, S. 461-506, hier: S. 461-477.

49 Ebenda und *P. Noel-Baker*, Wettlauf der Waffen. Konkrete Vorschläge für die Abrüstung, München 1961, S. 58 f. und *F. Vilmar*, Rüstung und Abrüstung im Spätkapitalismus. Eine sozioökonomische Analyse des Militarismus in unserer Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1970, S. 36 f.

50 *Hobson*, The Military-Extraction Gap, S. 477 ff.

51 *Noel-Baker*, Wettlauf, S. 58, allerdings ohne jegliche Quellenangabe. Vgl. auch *Historical Statistics*, S. 1141 ff.; *Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, S. 60; *Clotfelter*, The Military, S. 14 und *U. Sautter*, Lexikon der amerikanischen Geschichte, München 1997, S. 434.

52 "Marine" und "navy" werden hier beide mit "Marine" übersetzt.

53 *Baack/Ray*, Special Interests, v.a. S.154-157. Es fehlten für das Heeresbudget 1885 35%, 1895 28,8% und 1905 25,4%, für das Marinebudget 1880 36,7%, 1885 31,4%, 1895 30,4% und 1905 34,8%.

54 Siehe ebenda und untenstehende Tabelle.

Tabelle 1: Anteil der Hauptposten am Heeres-Etat in Prozent⁵⁵

	1885	1895	1905
Sold	32,3	27,6	27,7
Beförderungsmittel	8,1	4,8	10,7
Häfen und Flüsse	23,0	36,8	32,7
Arsenale	0,7	0,6	1,6
Waffenkäufe	0,9	1,4	1,9

Beim Marinebudget stieg der Anteil an Materialkäufen enorm von 11,2% (1880), 25,5% (1885), 43,4% (1895) auf 48,6% (1905). Eine besonders große Steigerung konnte der Schlachtflottenbau verzeichnen, der von 13,4% (1885) auf 38,9% (1905) anstieg.

Tabelle 2: Anteil der Hauptposten am Marine-Etat in Prozent⁵⁶

	1880	1885	1895	1905
Sold	52,1	43,1	26,2	16,6
Geschütze	1,8	1,5	1,2	3,4
Ausstattung	4,0	4,8	3,9	2,6
Dampfmaschinen	5,4	5,8	3,2	3,7
Neue Stahlschiffe	0	13,4	35,1	38,9

Hier ist außerdem zu beachten, daß ein Teil der Anteile, die nicht zugeordnet werden konnten, auf den Ankauf von Rüstungsgütern gefallen sein könnte und daß der Anteil der Marineausgaben am Zentralbudget von 5,6% (1880) auf 20,6% (1905) gestiegen war.

Tabelle 3: Anteil der Marineausgaben am Zentralbudget in Mio \$ bzw. Prozent⁵⁷

	1880	1885	1890	1895	1900	1905
Bundeshaushalt in Mio \$	268	260	318	356	521	567
Marineausgaben in Mio \$	15	16	22	29	56	117
Anteil der Marineausgaben am Bundeshaushalt in Prozent	5,6 %	6,2 %	6,9 %	8,1 %	10,7 %	20,6 %

Insgesamt kann man also feststellen, daß die Sachausgaben immer größeren Raum einnahmen und die Bedeutung von Rüstungsgütern zunahm. Inwieweit sich damit auch ein Ausbau der Rüstungsindustrie vollzog, wird nun zu untersuchen sein.

2. Anfänge der Waffenproduktion

Auch der Begriff der Rüstungsindustrie kann auf verschiedene Arten definiert werden. Üblich ist es, zwischen Rüstungsindustrie i.e.S. und i.w.S. zu unterscheiden. Dabei umfaßt der Begriff in seiner erweiterten Fassung sämtliche Wirtschaftsunternehmen "vom Blumenladen bis zu elektronischen Geräten", die von Militär und Rüstung in irgendeiner Weise tangiert werden, während Rüstungsindustrie i.e.S. die Produktion von Waffen und Rüstungsgütern meint.⁵⁸ Analysiert werden soll hier vor allem die Rüstungsindustrie i.e.S., auch aufgrund der schwieri-

⁵⁵ Aus: *Baack/Ray*, S. 156, Berechnungen nach Annual Report of the War Department.

⁵⁶ Aus: Ebenda, Berechnungen nach Congressional Records and Report of the Secretary of the Navy.

⁵⁷ Nach: *Baack/Ray*, S. 155, Berechnungen nach Historical Statistics and Annual Report of the Navy Department, die realen Zahlen von Baack/Ray wurden hier gerundet, die Prozentzahlen übernommen.

⁵⁸ So *Zdrowomyslaw*, Wirtschaft, S. 42 und *ders./Bontrup*, Rüstungsindustrie, S. 47 f.

gen Abgrenzung der Rüstungsindustrie i.w.S.⁵⁹ Probleme ergeben sich allerdings auch beim engeren Begriff, da sich die neueren Arbeiten über den MIC nur rudimentär mit der Entstehung einer Rüstungsindustrie in den USA beschäftigt haben. Auch ältere Arbeiten über den MIC können keinen Überblick über die frühe Rüstungsproduktion bieten, der wissenschaftlichen Ansprüchen genügen könnte. Wollte man eine genauere Untersuchung vornehmen, müßte man daher neben älteren Arbeiten, die sich mit verschiedenen Unternehmen oder anderen Einzelaspekten befassen, auch umfangreiches Quellenmaterial hinzuziehen. Daher können hier nur Teilaspekte des Themas berücksichtigt werden.

Schon vor dem Sezessionskrieg war die Herstellung von Rüstungsgütern ein ertragreiches Geschäft geworden.⁶⁰ Wie Merritt Roe Smith herausgefunden hat, konnte bereits vor dem Krieg von 1812 die steigende Nachfrage der Armee und der Milizen nach Waffen und Munition nicht bewältigt werden, obwohl Präsident Washington 1794 durch Gesetze staatliche Waffenfabriken in Springfield, Massachusetts und in Harpers Ferry, Virginia etabliert hatte.⁶¹ Deshalb wurden 1798 27 private Rüstungsbetriebe v.a in Neuengland mit Aufträgen für Kanonen, Waffen und Munition in Höhe von 800.000\$ bedacht, wovon aber nicht einmal die Hälfte geliefert wurde.⁶² Nachdem 1815 der Kauf und die Überwachung der Verträge wegen dieser Unregelmäßigkeiten unter die direkte Jurisdiktion des Waffenamtes (*Ordinance Department*) gestellt wurde, konnten die Produktionsengpässe erfolgreich beseitigt werden.⁶³ Insbesondere die staatlichen Waffenfabriken (*national armories*), die durch eine Austauschbarkeit der Teile den Weg für eine industrielle Massenproduktion ebneten, konnten ihre Produktion gegenüber den privaten Betrieben steigern.⁶⁴ Die in der Waffenproduktion gewonnenen Erkenntnisse fanden bald auch in anderen Bereichen Anwendung, wodurch das von Hounshell untersuchte *american system of manufacture* zur Grundlage für die industrielle Massenproduktion in Amerika wurde.⁶⁵

Mit dem Sezessionskrieg kam es dann zu einer neuen Qualität der Rüstungsproduktion.⁶⁶ Der Bedarf an Waffen war so hoch, daß die Agenten der Union 1861 und 1862 etwa 700.000 Waffen in Europa erwarben und die Produktionsleistungen der staatlichen Springfield Armory seit Januar 1862 verzehnfacht werden mußten. Von 1862 bis Ende 1865 wurden so insgesamt über 800.000 Gewehre fabriziert, mehr als von der Gründung 1794 bis 1861. Von privaten Unternehmen wurden innerhalb dieser Zeit fast 8000 Kanonen, tonnenweise Munition und über 1,5 Millionen Kleinkaliberwaffen hergestellt.⁶⁷ Damit war zwar unter Beweis gestellt, daß Waffen massenhaft produziert werden konnten, aber die dem Krieg folgende Demobilisierung sorgte für einen starken Einbruch bei der Nachfrage.⁶⁸ Die Reduktion von Streitkräften und Militärausgaben führte dazu, daß das Budget des Waffenamts von 1865 bis 1867 um 87%

59 Siehe ebenda.

60 Clotfelter, *The Military*, S. 17.

61 M.R. Smith, *Military Arsenals and Industry before World War I*, in: Cooling, War, Business, S. 24-42, hier: S. 25 und D.A. Hounshell, *From the American System to Mass Production, 1800-1932. The Development of Manufacturing Technology in the United States*, Baltimore 1984, ³1987, S. 17 ff.

62 Smith, *Military Arsenals*, S. 26 ff.

63 Ebenda, S. 28 f.

64 Ebenda, S. 28-33 und Hounshell, *American System*, S. 25 ff. und 61-65. 1846 waren noch 3 von 11 Waffenbetrieben des Jahres 1820, 1856 nur noch einer in diesem Bereich tätig.

65 Hounshell, *American System*, S. 25 ff.

66 Smith, *Military Arsenals*, S. 35 und Clotfelter, *The Military*, S. 18. Vgl. auch G. Carocci, *Kurze Geschichte des amerikanischen Bürgerkriegs. Der Einbruch der Industrie in das Kriegshandwerk*, Berlin 1997, S. 58 ff.

67 Smith, S. 35.

68 Ebenda, S. 35 f. Vgl. auch Baack/Ray, *Special Interests*, S. 155 und 159 ff.

zurückging. Nur drei der ehemals 48 Hauptkontraktoren im Sezessionskrieg erhielten weitere Kontrakte, andere mußten auf Konversionsarbeiten oder andere Produkte umstellen oder hochverschuldet Konkurs anmelden.⁶⁹

Viele weiterbestehende Unternehmen entdeckten aber auch das Potential, das in den ausländischen Märkten steckte, und änderten ihre Strategie entsprechend. Insgesamt kauften nach Smith in den späten 1860er und 1870er Jahren 22 Länder, darunter auch China und Japan, Waffen und Munition von amerikanischen Produzenten, v.a. bei der Providence Tool Company, Colt, Remington, Smith & Wesson und Pratt & Whitney.⁷⁰

Im Gegensatz dazu konnten sich die in Staatsbesitz befindlichen Firmen, insbesondere die Springfield Armory, nicht so gut an die veränderten Gegebenheiten anpassen. Technische Experimente und neue Produktionsmethoden wurden eingestellt und die Fabrik mußte sich auf die bloße Produktion von Feuerwaffen beschränken.⁷¹ Neben der Entlassung von Hunderten von Arbeitern wurde daher vom Kriegsministerium auch der Verkauf von 4 von 5 großen Arsenalen und die Beschränkung auf ein *grand arsenal* bei New York erwogen. Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten und politischer Proteste der betroffenen Regionen wurden aber nur 12 kleinere Depots verkauft oder anderen Ämtern unterstellt.⁷² Insgesamt lag aber trotz der zeitweisen hohen Profite, über die keine genauen Angaben gemacht werden können, die Rüstungsindustrie der USA bis zum Ersten Weltkrieg hinter der europäischen zurück.⁷³ Eine Ausweitung der Produktion gab es v.a. in den beiden vor dem Ersten Weltkrieg stärker an Bedeutung gewinnenden Bereichen Schiffbau und Luftfahrt.⁷⁴ Vom Kongreß wurden zwischen 1883 und 1898, insbesondere nach dem ersten *battleship bill* von 1890, insgesamt 110 Schiffe bewilligt.⁷⁵ Damit standen die USA 1902 in der Welt an vierter Stelle bei der Stärke der Schlachtschiffe und an sechster bei der gesamten Flottenstärke, 1908 wurde in der Höhe der Schlachtschiff-Tonnage sogar die zweite Stelle hinter Großbritannien und vor Frankreich und Deutschland erreicht.⁷⁶ Obwohl Baack und Ray die Anzahl der jährlich bewilligten Schiffe genau aufführten, bleiben viele Fragen bezüglich der Produktion offen. So erfährt man z.B. nicht, wie viele der Schlachtschiffe in den USA von welchen Firmen produziert wurden und wie Industrielle in den Planungsprozeß der zuständigen Ausschüsse für Kriegsschiffe und Geschützwesen (*Commission on Ordnance and War Ships* und *Commission on Ordnance and Gunnery*) einbezogen wurden.⁷⁷ Zwar sah auch Lischka wie Baack und Ray gewisse Anzeichen für die Existenz eines MIC in der Periode des *Naval Arms Race* zwischen 1862 und 1902, konnte aber gleichfalls kaum Belege dafür geben.⁷⁸ Nach Lischka sind v.a. in der Marktstruktur und der Höhe der erzielten Profite bei der Herstellung von Panzerplatten Anzeichen eines MICs zu finden. Der Markt für Panzerplatten und für das zur Produktion notwendige Nickel war von 1885 bis 1901 in eine kanadisch-

69 Smith, *Military Arsenals*, S. 35 f.

70 Ebenda, S. 36 f. Vgl. auch Markusen, *Rise of the Gunbelt*, S. 129 f.

71 Smith, *Military Arsenals*, S. 37.

72 Ebenda, S. 38.

73 R. Kaufman, *The War Profiteers*, New York 1970, S. 8 ff.

74 Vgl. auch Clotfelter, *The Military*, S. 17.

75 Baack/Ray, *Special Interests*, S. 156 ff. Siehe auch Clotfelter, *The Military*, S. 19 und Markusen, *Rise of the Gunbelt*, S. 127 f.

76 Baack/Ray, *Special Interests*, S. 156 ff. Vgl. Baack/Ray, *Political Economy*, S. 371. Zum deutschen Schlachtflottenbau M. Epkenhans, *Die wilhelminische Flottenrüstung, 1908-1914. Weltmachtstreben, industrieller Fortschritt, soziale Integration*, München 1991.

77 Baack/Ray, *Special Interests*, S. 159-162.

78 J. Lischka, *Armor Plate: Nickel and Steel, Monopoly and Profit*, in: *Cooling (Hg.)*, *War*, S. 43-58.

amerikanische (Bethlehem Iron Works, Carnegie Steel, Midvale Steel, Canadian Copper und Orford Copper Company sowie Warton) und eine französisch-europäische Gruppe (Le Nickel bzw. Rothschild) unterteilt.⁷⁹ Um 1900 kam es durch Kartelle und Preisabsprachen zu einem Gleichgewicht zwischen den beiden Gruppen.⁸⁰ Obwohl die amerikanischen Hersteller an den amerikanischen Staat zu einem höheren Preis als in Europa verkauften, was Untersuchungen über die exzessiven Profite nach sich zog, blieb ein gewisser Wettbewerb aufrechterhalten.⁸¹ Eingeschränkt wurde die Konkurrenzsituation v.a. dadurch, daß ein großer Teil des Marktes und der Unternehmen (Carnegie Steel Company, United States Steel Corporation, International Nickel, Canadian Copper und Orford Company, Homesteader Panzerplattenwerk, Midvale Steel und Remington Arms Company, Bethlehem Steel Corporation) direkt oder indirekt unter die Kontrolle des Bankhauses Morgan geriet.⁸² Dadurch konnte Morgan weite Teile der Nickel-Industrie und über die Hälfte der Panzerplatten-Produktion der USA kontrollieren.⁸³

Aufgrund der verstärkten Flottenrüstung vor und im Ersten Weltkrieg war die Nachfrage nach Panzerplatten so stark gestiegen, daß sich von 1903 bis 1918 die Nickelförderung um mehr als das Sechsfache, die Panzerplattenproduktion um mehr als das Fünffache erhöhte.⁸⁴ Die Profite lagen nach Berechnungen von Lischka mindestens zweimal höher als die nationale Durchschnittsrate von 1903 bis 1918.⁸⁵ Allerdings behaupten Kaufman und Hallgarten die Gewinne in der Großchemie und in der Sprengstoffindustrie seien noch exorbitanter gewesen. So wäre der Aktienwert der E.I. du Pont de Nemours Powder Company von Kriegsbeginn bis Kriegsende um 374% des Nennwertes der ursprünglichen Aktien gestiegen, wie sich aus dem Jahresbericht der Gesellschaft für 1918 entnehmen ließe. Aber auch bei den Feuerwaffen seien recht große Profite erzielt worden, so beim Colt-Konzern 60% (1916) und 64% (1917) und bei der Salvage Arms Company 65% (1917).⁸⁶ Ein Teil der Profite sei als Dividende ausgeschüttet, der größere Teil jedoch als Reserve angelegt oder reinvestiert worden. Daher hätten die Rüstungsprofite die Unternehmen so stabilisiert, daß sie die Depression von 1929 überstehen konnten. So hätten laut Lischka *"the merchants of death served an important function in the economic maturity of United States industry."*⁸⁷ Zwar werden von Lischka, Hallgarten und Kaufman für die Profithöhen keine Quellenbelege geliefert, doch es läßt sich aufgrund des Zusammenhangs vermuten, daß sie ihr Wissen aus den Untersuchungen des *Committees on Investigation of the Munitions Industry*, dessen Vorsitzender Gerald P. Nye war, bezogen. Das isolationistisch besetzte *Nye-Committee* wurde nach lang vorhergehenden Debatten 1934 vom Senat installiert und zeigte nach dreijährigen Untersuchungen, daß die Profitspannen höher waren, als man in der Öffentlichkeit angenommen hatte.⁸⁸ Ursachen dafür lagen nach Kaufman zum einen in den Vertragsbedingungen und im Mobilisierungssystem, zum anderen im z.T. sogar bis an die Illegalität grenzenden Profitstreben der Unternehmer. So waren die Verträge für Kriegsschiffe von einem *cost-plus type*, d.h., die Regierung garantierte dem Produzenten

79 Ebenda, S. 43-48.

80 Ebenda, S. 48 f.

81 Ebenda, S. 49. Vgl. Kaufman, War Profiteers, S. 9 f.

82 Lischka, Armor Plate, S. 49-52.

83 Ebenda, S. 50-53.

84 Ebenda, S. 54 f.

85 Lischka, Armor Plate, S. 54 ff. und G.W.F. Hallgarten, Das Wettrüsten. Seine Geschichte bis zur Gegenwart, Frankfurt a.M. 1967, S. 110.

86 Hallgarten, S. 111 f. und Kaufman, War Profiteers, S. 13.

87 Lischka, Armor Plate, S. 56.

88 Kaufman, War Profiteers, S. 11 f.

alle Produktionskosten und zusätzlich eine Gewinnmarge, und die Massenmobilisierung wurde zu einem sich verselbständigenden Prozeß.⁸⁹ Nach den Angaben von Kaufman waren außerdem auch Fälschungen, d.h. Nachdatierung, von Verträgen, um höhere Gewinne zu erreichen, an der Tagesordnung.⁹⁰ Allerdings konnte Kaufman auch hier wieder keinen ausreichenden Beleg finden und auch die Zuverlässigkeit der vom *Nye-Committee* publizierten Daten muß aufgrund seiner isolationistischen und nicht immer objektiven Haltung kritisch betrachtet werden, so daß ein Großteil von Kaufmans Darlegungen durchaus angezweifelt werden kann.

Henry C. Ferrell ging in seiner Studie über die Norfolk und Charleston Marinewerften von 1913 bis 1920 dagegen kaum auf die industrielle Seite des MIC ein.⁹¹ Er erwähnte lediglich, daß die Anzahl der Beschäftigten der Shipbuilding and Drydock Company in Newport um das Zwanzigfache anstieg und daß weitreichende ökonomische Konsequenzen aus dem Wachstum der Charleston und Norfolk Marinekomplexe resultiert hätten. So wären alle mit den beiden Werften zusammenhängenden Industriebetriebe sehr bald zum bestimmenden Wirtschaftsfaktor in Norfolk und Charleston geworden, da durch die Steuerausgaben auch eine große Anzahl privater Firmen angezogen worden sei.⁹² Genaue Dimensionen des von ihm prognostizierten Marine-MIC nannte Ferrell allerdings nicht, so fehlt jegliche Angabe über Betriebsgröße, Beschäftigtenzahl, Produktionsziffern, Umsatz und Gewinne.

Dagegen beschäftigt sich die kürzlich vorgelegte geographische Untersuchung von Markusen, Hall, Campbell und Deitrick trotz ihres Titels "The Rise of the Gunbelt" v.a. mit der Luft-, Raumfahrt- und Elektronikindustrie.⁹³ Die Luftwaffe spielte allerdings im Ersten Weltkrieg nur eine untergeordnete Rolle, da Flugzeuge noch keine effektiven Kampfmittel waren. Doch von 1898 bis 1918 bildeten sich in diesem innovativen Bereich schon viele Unternehmen heraus, die während und nach dem Zweiten Weltkrieg führend in dieser Technologie wurden. Zwischen 1898 und 1903 wurde von Flugpionieren v.a. in Washington, Chicago und Boston experimentiert.⁹⁴ Trotz des Vorsprungs, den diese Erfinder zunächst hatten, schafften es allerdings die aus Dayton stammenden Fahrradhersteller Wright 1903, die erste flugfähige Maschine herzustellen.⁹⁵ Ihr Unternehmen geriet allerdings in wirtschaftliche Schwierigkeiten, weshalb man 1917 zusammen mit dem kalifornischen Pionier Martin die Wright-Martin Aircraft Corporation gründete.⁹⁶ Außerdem kooperierte die Delco (Dayton Engineering Laboratories) seit April 1917 in Form einer Tochterfirma (Dayton-Wright Airplane Company) mit Wright. Konkurrenten der Wrights waren v.a. der ehemalige Fahrradhersteller Curtiss und die Gebrüder Loughhead.⁹⁷ In New York und Los Angeles setzte der Flugzeugbau erst um 1910 ein, zu den ersten Firmen zählte die LWF Corporation, Chance Vought, Loening Aircraft Engineering, Edgar Sperry, Boeing und die Curtiss Airplane Factory. Allerdings erzielte auch

89 Ebenda, S. 12-14. Als Beispiel nannte er eine Serie von Kontrakten von 91 Zerstörern, mit deren Bau bis zum Kriegsende gerade erst begonnen worden war. Daraufhin löste die Navy aber nicht die Verträge, sondern erlaubte den Weiterbau, womit 181 Millionen \$ unnötig ausgegeben worden waren.

90 Ebenda, S. 13 f.

91 H. Ferrell, *Regional Rivalries, Congress, and MIC: The Norfolk and Charleston Navy Yards, 1913-1920*, in: *Cooling (Hg.), War*, S. 59-72.

92 Ebenda, S. 71.

93 Da die einzelnen Abschnitte namentlich nicht gekennzeichnet sind, wird der Kürze halber, obwohl mehrere Autoren beteiligt waren, im Text nur Markusen angeführt.

94 Markusen, *Rise of the Gunbelt*, S. 54.

95 Ebenda, S. 53 ff.

96 Ebenda, S. 53ff und S. 59.

97 Ebenda, S. 86.

dieses Unternehmen der Flugzeugindustrie vor dem Ersten Weltkrieg nur einen recht bescheidenen Erfolg.⁹⁸

Insgesamt bleiben also zur Entwicklung der Rüstungsindustrie von der amerikanischen Staatsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges viele Fragen offen, und von einer Quantifizierbarkeit des Rüstungsmarktes kann keine Rede sein. Es fehlen nicht nur genauere Angaben zu den staatlichen Produktionsstätten, sondern auch über die privaten Unternehmen sind nur Bruchstücke über Produktion, Absatz und Gewinn zu erfahren. Daher müßte für eine genauere Untersuchung neben weiteren historischen Einzeldarstellungen, z.B. von verschiedenen Unternehmen, auch ältere Literatur hinzugezogen und umfangreiches Quellenmaterial erschlossen werden.

3. Beziehungen zwischen Industrie, Militär und Politik

Da schon die Ausmaße der Rüstungsindustrie in diesem Zeitraum nur schwierig auszumachen sind, ist folglich auch über die Beziehungen der Rüstungsindustrie zu Militärs, Politikern und höheren Beamten nur wenig bekannt. Koistinen betonte zwar in seinem Aufsatz über den MIC im Ersten Weltkrieg, daß er im Gegensatz zu vielen anderen den Beginn des MIC nicht auf 1940 oder 1945 datiere, sondern daß die "Wasserscheide" der Erste Weltkrieg sei.⁹⁹ Er brachte allerdings kaum Belege dafür, daß, wie er ausführte, "in 1917, the United States had to mobilize its economy totally for the first time".¹⁰⁰ Er stellte nämlich weder die Produktionssteigerungen der Rüstungsindustrie noch die Kriegswirtschaft dar, sondern richtete sein Interesse hauptsächlich auf die institutionellen Strukturen. So berichtete er, daß 1916 als Teil des *Army Appropriation Acts* ein nationaler Verteidigungsrat (*Council of National Defense*) und eine beratende *National Defense Advisory Commission* (NDAC) eingesetzt wurde, die entsprechend den verschiedenen Kriegserfordernissen, wie Transport, Rohstoffe, Munition und Versorgung, in verschiedene Unterkomitees geteilt wurde.¹⁰¹ Bald gab es über 100 solcher Komitees, in denen die großen Firmen dominierten.¹⁰² Im Juli 1917 wurde die NCDAC durch das *War Industries Board* (WIB) ersetzt, das weitergehende Funktionen wahrnehmen sollte.¹⁰³ Allerdings erwähnte Koistinen nicht, welche Mitglieder dem *Council*, der *Commission* und den Komitees angehörten und ob sie persönlich oder für ihr Unternehmen Vorteile aus den Kontakten zu Regierungsstellen ziehen konnten. Damit kann seine These von der Entstehung eines Komplexes aus militärischen und industriellen Interessengruppen im Ersten Weltkrieg in keiner Weise empirisch abgesichert werden. Auch die von Kaufman berichtete Anekdote, der Washingtoner Lobbyist für United Drydocks hätte sich damit gebrüstet, daß man zu einem Preis von 50.000

98 *Markusen*, Rise of the Gunbelt, S. 121 f. und 150 f. Vgl. auch *T.P. Hughes*, Die Erfindung Amerikas. Der technologische Aufstieg der USA seit 1870, München 1991 (engl. OA 1989), S. 107 ff.

99 Siehe *Koistinen*, The "Industrial-Military Complex" (1967), S. 378 f.

100 Ebenda, S. 379.

101 *Koistinen*, The "Industrial-Military Complex" (1967), S. 382 f. und *ders.*, World War I, S. 383. Zur Funktion des Councils bei der Mobilmachung siehe auch *W. Breen*, Uncle Sam at Home. Civilian Mobilization, Wartime Federalism and the Council of National Defense, 1917-1919, London 1984, v.a. S. 3-50 und 159-201.

102 *Koistinen*, World War I, S. 386 f.

103 Ebenda, S. 391 f. Siehe auch *R. Cuff*, Business, the State, and World War I: the American Experience, in: *ders./J.L. Granatstein* (Hg.), War and Society in North America, Toronto 1971, S. 1-19 und *ders.*, The War Industries Board: Business-Government Relations during World War I, Baltimore 1973, wo ebenfalls stark auf die institutionelle Seite abgehoben wird.

Dollar jede Gesetzesvorlage durch den Kongreß bringen könnte, bietet keine Beweiskraft dafür, daß die Gesetzgebung durch Lobbyismus hätte beeinflußt werden können.¹⁰⁴

Hallgarten schilderte dagegen recht eingehend die vielschichtigen Interessenlagen, die auf staatlicher und industrieller Seite aufeinandertrafen. So hätte das WIB, als der du Pont-Konzern gegen Ende des Krieges seine Fabrik "Old Hickory" aufbaute, sich höchst kritisch über die finanziellen Bedingungen, von denen der Konzern die Aufnahme der Produktion abhängig machte, geäußert.¹⁰⁵ Die Feldzeugmeisterei der Armee (*Ordnance Department*) hätte sich dagegen für du Pont eingesetzt. Hier wird deutlich, daß ohne die unkritische Vertragsbilligung die Zuschüsse auf ungefähr die Hälfte hätten gedrückt werden können.¹⁰⁶

Gegensätzliche Beispiele waren laut Markusen die Flugpioniere Langley und Orville Wright, die auf ihre Bitten hin vom Kriegsministerium Geld oder Aufträge erhielten oder wie Deeds (Delco) selber an der Auftragsvergabe durch den Luftfahrt Ausschuß (*Aircraft Production Board*) beteiligt waren.¹⁰⁷ Ein Unterkomitee des Senats stellte im August 1918 fest, daß ein großer Teil der Deeds vom Kongreß für die Auftragsvergabe zugebilligten 840 Millionen Dollar verschwendet worden sei.¹⁰⁸ Dagegen meinte der Pionier Sperry, dessen Verträge mit der Marine am Ende des Krieges plötzlich aufgelöst wurden, seine Firma sei benutzt worden als "*nothing short of a 'brain mill' and experimental laboratory... for developing... intricate and even abstruse instruments of high precision*".¹⁰⁹

Man kann also annehmen, daß aufgrund der Rüstungserfordernisse des amerikanischen Staates Beziehungen zwischen Rüstungsindustrie und staatlichen Stellen schon vor dem Ersten Weltkrieg bestanden haben. Die Vorteile waren aber wohl zumeist nicht einseitig, sondern es konnten sowohl staatliche als auch privatwirtschaftliche Interessen in unterschiedlichem Umfang durchgesetzt werden.

II. New Deal und Zweiter Weltkrieg

1. Steigerung der Verteidigungsausgaben

Von 1920 bis 1945 vollzogen sich für die USA sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch schwerwiegende Veränderungen, die alle gesellschaftlichen Bereiche tangierten. Nach der Ablehnung des Versailler Vertrages 1920 durch den Senat war man zunächst zum politischen Isolationismus des 19. Jahrhunderts zurückgekehrt, welches durch die wirtschaftliche Depression und den Versuch, diese mittels staatsinterventionistischer Wirtschaftsreformen im *New Deal* von Präsident Roosevelt zu überwinden, noch verstärkt wurde.¹¹⁰ Erst mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges begannen die USA zunächst indirekt durch Kriegslieferungen an die Alliierten, dann direkt nach dem Japanischen Überfall auf Pearl Harbor sich mit dem eigenen Kriegseintritt im Dezember 1941 stärker zu engagieren.¹¹¹

104 Vgl. Kaufman, War Profiteers, S. 16.

105 Siehe Hallgarten, Das Wettrüsten, S. 112.

106 Ebenda, S. 112 f.

107 Markusen, Rise of the Gunbelt, S. 54 f.

108 Ebenda, S. 55 f. Siehe auch S. 58.

109 Ebenda, S. 122.

110 Siehe dazu ausführlich G. Kolko, The Politics of War. The World and United States Foreign Policy, 1943-1945, New York 1968; U. Sautter, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart⁵ 1994, S. 375-397; Heideking, Geschichte, S. 296 ff.; Dahms, Grundzüge, S. 136 ff. und Hooks, Forging the MIC, S. 42-80.

111 Hier sei verwiesen auf Matloff, American Military History, S. 417-528; Heideking, Geschichte, S. 316 ff.; Sautter, Geschichte, S. 397 ff. und Hooks, Forging the MIC, v.a. S. 93-124.

Dieses spiegelt sich auch in den recht starken Schwankungen der Militärausgaben i.e.S wieder.¹¹² Der Anteil der Militärausgaben am Zentralbudget sank zunächst bis 1923, stieg - mit kurzer Unterbrechung 1926 - wieder bis 1929 und erreichte in der Depression 1934 einen absoluten Tiefstand von ungefähr 10%.¹¹³ Erst während der Phase des *New Deals* stieg der Anteil seit 1935 wieder - nur 1939 unterbrochen - bis zum Kriegsende an. Eine enorme Steigerung ist vor allem kurz vor und nach dem Kriegseintritt der USA im Dezember 1941 zu verzeichnen.¹¹⁴ Der Prozentsatz stieg nämlich von um die 20% (1940) auf 47% (1941), 67% (1942), bis auf 80% (1943 und 1944) und 82% (1945).¹¹⁵ Die Schwankungen der realen Militärausgaben entsprechen ungefähr denen des Prozentanteils, doch ist hier außerdem eine größere Erhöhung im Jahre 1935 festzustellen.¹¹⁶

Der Prozentanteil der Militärausgaben am BSP geht nach Angaben Kendricks von 3,8% im Jahre 1920 auf den Tiefstand von 0,6% im Jahre 1926 zurück, bis 1929 bleibt der Anteil bei 0,7-0,8%. 1931 und 1932 erfolgt dann eine für Friedenszeiten relativ starke Erhöhung auf 1,0 bzw. 1,3%.¹¹⁷ In diesem Bereich hält sich dann auch der Wert bis 1937, dann beginnt er zunächst wieder leicht zu steigen, 1940 hat er sich jedoch schon innerhalb eines Jahres verdoppelt (von 1,4 auf 3,9%).¹¹⁸ In den Kriegsjahren steigt der Prozentanteil dann noch höher: 1941 auf 13%, 1942 auf 30% und schließlich auf 39% in den Jahren 1943 und 1944.¹¹⁹ Allerdings ist hier anzumerken, daß Senghaas und Higgs, die andere Quellen als Kendrick benutzten, auf leicht differierende Werte kamen: 2,2 bzw. 2,3% (1940), 11,1 bzw. 11% (1941), 31,3 bzw. 31,1% (1942) und 41,6 bzw. 41,4% (1943 und 1944).¹²⁰ Möglicherweise lag bei ihnen allerdings auch ein erweiterter Begriff von Militärausgaben zugrunde, so daß sich auch die Differenz in den Jahren 1945 und 1946 erklären läßt. Denn während nach Kendrick der Wert wieder auf 30% bzw. 13,6% sank, betrug er nach Senghaas und Higgs zunächst noch 34,7 bzw. 34,5% fiel dann aber 1946 stärker auf 7,1 bzw. 7,7%.¹²¹ Beachtet man daneben noch, daß, während die Militärausgaben so enorm stiegen, sich der zivile Ausgabenanteil von 1940 bis 1945 verkleinerte¹²², wird klar, daß die Militärausgaben aufgrund der Kriegsaufwendungen absolute Priorität hatten.

2. Steigerung des Bedarfs an Rüstungsgütern

Die Schwankungen der Militärausgaben spiegeln sich auch in der Menge der produzierten Rüstungsgüter wieder. Im Gegensatz zu den verstreuten Daten für die Zeit vor dem Ende des

112 Zur Finanzpolitik der USA siehe außerdem ausführlich *B. Anderson, Economics and the Public Welfare. A Financial and Economic History of the United States, 1914-46, Indianapolis 1979.*

113 Eigene Berechnungen anhand von *Historical Statistics*, S. 1114 ff., Quellenangabe dort S. 1096 f.

114 Ebenda. Vgl. die leicht abweichenden Zahlen von *H.G. Brauch, Globaler Strukturbruch, Systemtransformation und kein nationaler Strukturwandel, Morsbach 1993, S. 580-582 und ders., MIC, S. 471.*

115 Berechnungen anhand von *Historical Statistics*, S. 1114 ff. Vgl. auch die etwas höheren Angaben bei *Hooks, Forging*, S. 94, der sich allerdings auf ältere Untersuchungen stützte.

116 Eigene Berechnungen anhand von *Historical Statistics*, S. 1114 ff. Vgl. die wesentlich höheren Angaben bei *Senghaas, Rüstung*, S. 151, bei dem möglicherweise nicht nur andere Quellen, sondern auch eine andere Definition von Militärausgaben zugrunde lag.

117 Vgl. *Kendrick, A Century*, S. 10 ff.

118 Ebenda. Bei der Aufstellung von Robert Higgs erreichte der Wert 1940 allerdings nur eine Höhe von 2,3%. Siehe untenstehende Tabelle aus: *R. Higgs, Introduction: Fifty Years of Arms, Politics, and the Economy*, in: *Ders. (Hg.), Arms, Politics, S. XV-XXXII*, hier: S. XVII.

119 Siehe *Kendrick, A Century*, S. 10 ff.

120 *Senghaas, Rüstung*, S. 151. Siehe auch untenstehende Tabelle von Higgs.

121 *Kendrick, A Century*, S. 10 ff. und *Senghaas, Rüstung*, S. 151. Vgl. untenstehende Tabelle von Higgs.

122 Siehe untenstehende Aufstellung von Higgs.

Ersten Weltkrieges lassen sich für diesen Zeitabschnitt genauere Zahlenangaben finden. So zeigt die neuere Studie von Krause, daß die USA insgesamt von 1920 bis 1928 an zweiter Stelle beim internationalen Waffenhandel lagen und von 1927 bis 1937 nach Angaben der Vereinten Nationen auf den 4. Platz zurückfielen. Die amerikanischen Waffenhersteller rangierten dagegen in der Produktion von Kampfflugzeugen auf dem 1., bei Panzern und U-Booten auf dem 3. sowie bei Kriegsschiffen von 1930 bis 1939 auf dem 5. Platz (Tab. 4).¹²³

Tabelle 4: Der internationale Waffenhandel - Marktanteile der wichtigsten Lieferanten 1920-1939

	Vereinte Nationen		Kampfflugzeuge	Panzer	U-Boote	Kriegsschiffe
	1920-28	1929-37	1930-39	1930-39	1930-39	1930-39
England	28,6	27,0	17,3	26,1	36,0	58,9
Frankreich	22,0	16,3	15,6	27,9	10,0	10,1
Deutschland	-	4,0	9,5	4,1	8,0	-
USA	27,9	10,5	22,8	14,7	8,0	2,3
Tschech.	4,3	12,1	-	6,9	-	-
Spanien	3,7	1,5	-	-	3,0	3,9
Sweden	3,5	8,0	-	3,1	-	-
Italien	1,8	3,9	12,7	10,9	24,0	17,8

Tabelle 5: Mobilisierungsindizes¹²⁴

	Militärpersonal (Mio.)	Rüstungskäufe (Mill. 1982 \$)	Militärausgaben/BSP (Prozent)	Zivile Ausgaben/BSP (Prozent)	Priv. Haushalte/BSP (Prozent)
1939	0,3	10,2	1,4	13,5	85,1
1940	0,5	17,7	2,3	11,9	85,8
1941	1,8	100,0	11,0	8,9	80,1
1942	3,9	336,1	31,1	6,6	62,3
1943	9,0	528,5	41,4	4,7	53,9
1944	11,5	571,9	41,4	4,5	54,1
1045	12,1	469,4	34,5	4,4	61,1
1946	3,0	84,5	7,7	6,0	86,3
1947	1,6	45,3	4,3	7,0	88,7

Die Aufstellung von Higgs (Tab. 5) zeigt dagegen für die Zeit des Zweiten Weltkriegs deutlich, daß sich die Rüstungskäufe der amerikanischen Regierung von 1939 bis 1941 verzehnfachten (von ungefähr 10 auf 100 Milliarden Dollar) und von 1941 bis 1944 sich nochmals annähernd versechsfachten (von 100 auf etwa 570 Milliarden Dollar), insgesamt also zwischen 1939 und 1944 um das sechzigfache stiegen.

Obwohl Higgs genauere Angaben über die Höhe und das enorme Ansteigen der Rüstungskäufe von 1941 bis 1945 machte, erwähnte er wie Krause nicht, welche Produkte genau angekauft wurden und von welchen Unternehmen produziert wurde. Von Beaumont liegt dagegen eine detaillierte Aufstellung der amerikanischen Rüstungsproduktion zwischen 1941 und 1945 vor, wobei er allerdings ebenfalls die Hersteller unerwähnt läßt.¹²⁵ Koistinen behauptete,

123 Nach K. Krause, *Arms and the State. Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge 1994, S. 74 ff. Die Angaben unter Vereinte Nationen umfassen größere Ausstattungsteile, Waffen, aber nicht Marine und Luftwaffen-Transfers.

124 Nach Higgs, *Introduction*, S. XVII. Siehe auch dort die genauen Quellenangaben.

125 Siehe R. Beaumont, *Quantum Increase: The MIC in the Second World War*, in: *Cooling, War*, S. 118-132.

allerdings ohne Quellenbeleg, daß die Streitkräfte 1944 Kontrakte mit über 18.000 Firmen gehabt hätten, wobei allerdings nur etwa 100 Unternehmen über 60% der Verträge erhielten, 30 davon ungefähr 50%.¹²⁶ Die von Hooks abgedruckte Tabelle von Wilson aus dem Jahre 1944 zeigt dagegen anschaulich, wie sich der Schwerpunkt der privaten und staatlichen Investitionen von 1937 bis 1943 von der zivilen zur militärischen Seite verschob.¹²⁷ War nämlich zwischen 1937 und 1940 noch etwas weniger für Rüstungsbereiche als für zivile Industrien investiert worden, so hatte dieses Verhältnis sich zwischen 1940 und 1943 auf einen Wert von 10:1 gewandelt.¹²⁸ Industriesparten, die von der staatlichen Kriegsrüstung dabei bevorzugt berücksichtigt wurden, waren die Luftfahrtindustrie, die Sprengstoff- und Munitionshersteller, der Schiffbau und die metallverarbeitende Industrie.¹²⁹

Tabelle 6: Staatliche (*federal*) und Private Investitionen in Fabrikationsbetriebe und Maschinen, Krieg und Vorkriegsangaben in Milliarden Dollar¹³⁰

	Jan. 1937-Juni 1940	Juli 1940-Dez. 1943		
		Privat	Öffentlich	Gesamt
Rüstungsindustrie	2,8	5,1	13,7	18,8
davon:				
Luftfahrt	0,1	0,3	2,8	3,1
Schiffbau	a	0,2	1,9	2,1
Kampffahrzeuge	a	0,2	0,5	0,7
Sprengstoffe/Munition	a	a	2,5	2,5
Gewehre/Munition/Bomben	a	0,3	1,8	2,1
Stahl und Eisen	0,8	1,0	1,2	2,2
Nichteisenhaltige Metalle	0,1	0,5	1,1	1,6
Maschinen und Elektronik	0,5	0,6	0,5	1,1
Chemikalien, Petroleum	1,1	1,0	0,6	1,6
Synthetisches Gummi	a	a	0,6	0,6
Flugkraftstoff	a	0,5	0,1	0,6
Weitere Rüstungsgüter	0,2	0,5	0,2	0,7
Andere Industriesparten	3,0	1,8	a	1,8

Allerdings muß auch bei diesen von Hooks übernommenen Angaben angezweifelt werden, ob die Daten zuverlässig sind, denn die Quelle datiert aus dem Kriegsjahr 1944. Ob nicht bewußt falsche Angaben gemacht wurden und ob 1944 alle Werte vom Dezember 1943 schon ermittelt werden konnten, erscheint zumindest fragwürdig.

Weitere Einzelaspekte der historischen Entwicklung der Rüstungsindustrie in der Zwischenkriegszeit und im Zweiten Weltkrieg werden außerdem von Markusen abgehandelt. So führte sie aus, daß 1944 General Motors mit 13,8 Milliarden Dollar Rüstungsverkäufen der größte Rüstungslieferant der USA war. Darauf folgten Ford mit 5,3 Milliarden und Curtiss-Wright mit 7,09 Milliarden Dollar. Der Autohersteller Chrysler rangierte dagegen mit 3,4 Milliarden erst

¹²⁶ Koistinen, *Mobilizing the World War II Economy: Labor and the Industrial-Military Alliance*, in: *Pacific Historical Review* 42, 1973, S. 443-478, hier: S. 446. Vgl. *ders.*, *The MIC*, S. 68-96, hier: S. 70.

¹²⁷ Siehe untenstehende Tabelle nach Hooks, *Forging*, S. 129, zitiert nach: *D. Stevens Wilson*, *Wartime Construction and Plant Expansion*, in: *Survey of Current Business*, Oktober 1944, S. 18.

¹²⁸ Ebenda.

¹²⁹ Siehe dazu auch *R. Connerly*, *The Navy and the Industrial Mobilization in World War II*, Princeton, N.J. 1951 und *I. Holley, Jr.*, *Buying Aircraft: Matériel Procurement for the Army Air Forces*, Washington 1964.

¹³⁰ Nach Hooks, *Forging*, S. 129. a = weniger als 50 Millionen Dollar.

an 8. Stelle.¹³¹ Geographisch waren die Rüstungsaufträge so ungleich verteilt, daß im Zweiten Weltkrieg die Staaten New York, Michigan, Kalifornien, Ohio und New Jersey 45,8% der gesamten Rüstungsaufträge erhielten.¹³²

Zu den Hauptlieferanten im U-Boot-Sektor, der nach dem Ersten Weltkrieg unter starkem Nachfragerückgang litt, gehörte die Electric Boat Company. Von 1918 bis 1931 wurde dort kein einziges U-Boot gebaut, was man durch den Bau von zivilem Bedarf und Ausbesserungsarbeiten zu kompensieren versuchte. Der Zweite Weltkrieg sorgte dann allerdings für eine enorme Expansion, so wurden insgesamt 74 U-Boote fertiggestellt, mehr als die gesamte Produktion der fünf übrigen Werften.¹³³

Die Entwicklung der international führenden amerikanischen Flugzeugindustrie wird von Markusen ausführlich dargestellt. Allgemein kann man dabei die Zeitspanne von 1918 bis 1945 in sechs Phasen unterteilen: Demobilisierung, leichter Aufschwung, Boom, Depression, Vorkriegsaufschwung und Expansion im Zweiten Weltkrieg.

Sowohl Boeing als auch die Gebrüder Loughhead, die Konkurs anmelden mußten, hatten wie viele andere Unternehmen Probleme mit der Demobilisierung und dem Nachfragerückgang von 1918 bis 1920 zu verzeichnen.¹³⁴ In der Aufschwungphase 1920 bis 1926 gründeten sich dagegen viele Unternehmen neu oder firmierten nun unter anderem Namen, so Lawrence Sperry Aircraft (1920), Douglas (1920), Fairchild Airplane und Pratt&Whitney Aircraft (1925) sowie Lockheed (1926).¹³⁵ Nach dem *aircraft boom* 1928/29 folgten bei den Neugründungen die North American Aviation (1929), eine Holding, zu der auch Curtiss gehörte, Grumman (1930) und die Seversky Aircraft (1931, 1939 in die Republic Aviation Corporation umgewandelt).¹³⁶ Den wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Depression ab 1932 versuchten die Luftfahrtunternehmen durch Kapitalübernahmen (bei Lockheed und North American), durch *trustbuilding* (Pratt&Whitney, Hamilton Standard, Sikorsky Aircraft und Chance Vought zur United Aircraft) oder durch Zusammenarbeit im vertikalen Verbund (Boeing und United Aircraft) zu begegnen.¹³⁷ Durch den *Air Mail Act* während des New Deals wurde dieser vertikale Verbund aber zur Aufteilung in drei Gruppen gezwungen, wobei die Boeing-Gruppe den schwächsten Teil hinsichtlich Kapitaldeckung und Auftragslage, darstellte.¹³⁸ Als seit 1936 die Nachfrage wieder anzog, konnten die steigenden Gewinne von Boeing aber so geschickt für die Entwicklung neuer Militärflugzeuge reinvestiert werden, daß das Unternehmen ebenso wie die United Aircraft und andere im Gegensatz zur Howard Hughes Company kaum Schwierigkeiten bei der Umstellung auf die Kriegswirtschaft hatte.¹³⁹ Im Zweiten Weltkrieg zählten dann insgesamt 11 Unternehmen zu den Hauptlieferanten, nämlich (in der Rangfolge der Auftragswerte): North American, Consolidated-Vultee, Douglas, Curtiss, Lockheed, Boeing, Grumman, Republic, Bell, Martin und Chance Vought. Diese produzierten mit etwa 230.000 Flugzeugen über 75% der Gesamtproduktion. Auf die ersten drei Hersteller North American, Consolidated-Vultee und Douglas entfielen davon etwa 30%. Geographisch waren aufgrund der Standort- und

131 Markusen, *The Rise of the Gunbelt*, S. 65 f.

132 Ebenda, S. 13.

133 Ebenda, S. 128.

134 Ebenda, S. 151 ff. und 66.

135 Markusen, *The Rise of the Gunbelt*, S. 85 f., 122 f. und 130 f.

136 Ebenda, S. 86 f. und 122 f.

137 Ebenda, S. 86 f. und 130 f.

138 Ebenda, S. 151 ff.

139 Ebenda, S. 58-62, 87 f. und 151 ff.

Agglomerationsvorteile vier der fünf wichtigsten Hersteller im südlichen Kalifornien, davon drei in Los Angeles angesiedelt.¹⁴⁰ Auffallend ist, daß Markusen im Gegensatz zu der von ihr abgedruckten Statistik für fast jedes der Unternehmen behauptet, es sei der bedeutendste Hersteller militärischer Flugzeuge gewesen. Dagegen zeigt die Tabelle deutlich, daß North American im Zweiten Weltkrieg die meisten Flugzeuge (über 40.000) produziert hatte. Die folgenden, Consolidated-Vultee, Douglas und Curtiss, fabrizierten nur etwa 30.000 und Lockheed, Boeing und Grumman jeweils nur ungefähr 18.000 Maschinen.¹⁴¹

Zusammenfassend läßt sich zur Entwicklung der Rüstungsindustrie feststellen, daß vor allem während des Zweiten Weltkrieges enorme Produktionssteigerungen zu verzeichnen waren. Auf welche amerikanischen Firmen diese genau verteilt waren und wie die Gewinnmargen aussahen, läßt sich aus der untersuchten Literatur kaum ersehen und die gemachten Angaben sind häufig nicht nachprüfbar. Daher müßten auch hier - neben Quellen - weitere Studien über die Zeit des *New Deal* und den Zweiten Weltkrieg hinzugezogen werden.

3. Verflechtung von Industrie, Militär und Politik

Durch die verstärkte Rüstungsproduktion, insbesondere im Zweiten Weltkrieg, erhielten auch die Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und Rüstungsproduzenten eine neue Qualität. So wird von Koistinen über die verstärkte Einbeziehung Industrieller in die kriegswirtschaftlichen Planungen der verschiedenen Ausschüsse und Planstellen berichtet, allerdings ohne genauere Angaben über die industrielle Seite zu machen.¹⁴² Auch Markusen, White, Brunton, van Waarden und Hooks untersuchten verschiedene Aspekte der organisatorischen Mobilisierung, ohne jedoch die industrielle Beteiligung näher zu klären.¹⁴³

Von Higgs wird dagegen ein wesentliches Strukturmerkmal des Rüstungsmarktes aufgeführt, daß sich aber während des Zweiten Weltkrieges verändert habe. Vor dem Zweiten Weltkrieg sei nämlich das System der Waffenbeschaffung zumeist sehr einfach und gradlinig verlaufen. Ausschreibungen seien von den militärischen Stellen herausgegeben worden und der preisgünstigste Anbieter habe den Zuschlag erhalten. Im Jahre 1940 seien auf diese Weise ungefähr 87% der Käufe des Kriegsministeriums von privaten Herstellern getätigt worden.¹⁴⁴ In den ersten acht Monaten des Steuerjahres 1941 seien dagegen etwa 74% der Verträge nicht mehr nach Angeboten, sondern durch direktes Aushandeln mit einem Anbieter geschlossen worden. Danach sei diese Form des Vertragsabschlusses zur vorherrschenden geworden, womit ein regulärer Wettbewerb oftmals ausgeschlossen war.¹⁴⁵ Diese wichtige Veränderung, die von Higgs allerdings nicht genauer belegt wurde, dürfte, falls sie sich so vollzogen hat, auch ein konstituierendes Merkmal des Rüstungsmarktes der Nachkriegszeit gewesen sein.

Außer diesen Beispielen ist allerdings nur wenig über komplexe Verbindungen von Militär, Industrie, Politik und Bürokratie zu erfahren, obwohl Historiker wie Koistinen, Higgs

140 Ebenda, S. 29 und 93.

141 Ebenda, S. 93.

142 Siehe *Koistinen*, *The Interwar Years*, S. 819-839 und *ders.*, in: *The MIC*, S. 47-67.

143 Vgl. *Markusen*, *Rise*, S. 91, *G. White*, *Financing Industrial Expansion for War: The Origin of the Defense Plant Corporation Leases*, in: *Journal of Economic History* 9, 1949, S. 156-183; *Ders.*, *Billions for Defense: Government Financing by the Defense Plant Corporation*, Alabama 1980; *Brunton*, *Institutional Origins*, S. 599 ff.; *Hooks*, *United States*, S. 75 ff.; *van Waarden*, *Wartime Economic Mobilisation*, S. 271 ff.

144 *Higgs*, *Introduction*, S. XXVI f. Siehe auch *ders.*, *Private Profit, Public Risk: Institutional Antecedents of the Modern Military Procurement System in the Rearmament Program of 1940-1941*, in: *Mills/Rockoff*, *The Sinews of War*, S. 166-198.

145 Ebenda.

und Hooks, die Forschungen zum Thema des historischen MIC betrieben haben, auf die Relevanz verwiesen haben. Es würden sich daher auch hier eingehendere, quellengestützte Untersuchungen anbieten.

III. Der Rüstungswettlauf des Kalten Krieges

1. Die Auswirkungen der National Security Policy

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kehrten die USA im Gegensatz zum Ersten Weltkrieg nicht zu ihrer eher isolationistischen Außenpolitik zurück, sondern nahmen im Konflikt mit der UdSSR weiterhin großen weltpolitischen Einfluß.¹⁴⁶ Die Nationale Sicherheitspolitik (*National Security Policy*) wurde dabei von den wechselnden Haltungen gegenüber der UdSSR bestimmt.¹⁴⁷ Nach der Phase der Eindämmungs-Strategie (*containment policy*) unter den Präsidenten Truman und Dulles, in die auch der Koreakrieg und die Kuba-Krisen fallen, folgte unter Präsident Nixon und seinem Sicherheitsberater Kissinger eine Ära der Entspannungspolitik.¹⁴⁸ Damit einher ging auch die Abkehr vom strategischen Prinzip der massiven Vergeltung (*massive retaliation*) zum System der flexiblen Abwehr (*flexible response*), das Verteidigungsminister McNamara Ende der 60er Jahre entwickelt hatte.¹⁴⁹ In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurde der Ost-West Konflikt und damit wurden auch die Rüstungsanstrengungen durch den Expansionismus der UdSSR in Afrika, Mittelamerika, Südostasien und im Nahen Osten verstärkt.¹⁵⁰ In den 80er Jahren folgte dann zur Sicherung des Abschreckungsprinzips zum Beispiel die von Präsident Reagan forcierte "strategische Verteidigungsinitiative" (*SDI*).¹⁵¹

146 Vgl. *Görtemaker/Wettig*, USA - UdSSR, S. 15 ff.; *Sauter*, Geschichte, S. 437 ff.; *Heideking*, Geschichte, S. 342 ff.; *Dahms*, Grundzüge, S. 154 ff. und *Millett*, Common Defense, S. 494 ff.

147 Ebenda. Zum National Security State und der Entstehung des Kalten Krieges siehe *L. Rodberg/D. Shearer*, The Pentagon Watchers, New York 1970, v.a. S. 3-64; *J. Fulbright*, The Crippled Giant. American Foreign Policy and Its Domestic Consequences, New York 1972; *D. Yergin*, Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State, London 1978 und *M.P. Leffler*, A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration and the Cold War, Stanford 1992.

148 Siehe *K. Spillmann*, Aggressive USA? Amerikanische Sicherheitspolitik 1945-1985, Stuttgart 1985, S. 29-89; *Görtemaker/Wettig*, USA - UdSSR, S. 18 ff.; *Sauter*, Geschichte, S. 487 ff.; *Heideking*, Geschichte, S. 344 ff. und *Millett*, Common Defense, S. 531-569.

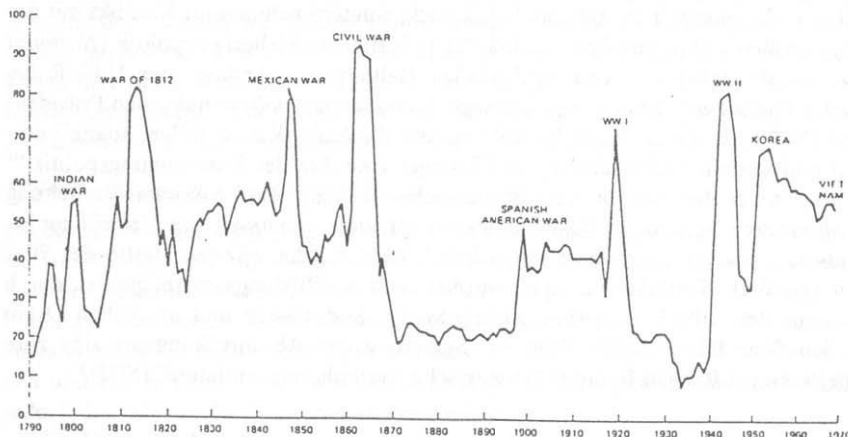
149 *Spillmann*, Aggressive USA, v.a. S. 29-54; *Görtemaker/Wettig*, USA - UdSSR, S. 25 ff. Siehe auch *R. McNamara*, Die Sicherheit des Westens. Bedrohung und Abwehr, Wien 1969. Vgl. auch *W. Millis*, Arms and the State. Civil-Military Elements in National Policy, New York 1958, S. 187-332; *S. Huntington*, The Common Defense. Strategic Programs in National Politics, New York 1966; *H. Magdoff*, The Age of Imperialism. The Economics of U.S. Foreign Policy, New York 1969; *J. Donovan*, Militarismus in den USA, Düsseldorf 1970, S. 116-141; *G. Krell*, Die Kritik der amerikanischen Regierung und die Debatte um die "National Priorities", in: Politische Vierteljahrschrift 14, 1973, S. 527-566; *R. Tammen*, MIRV and the Arms Race. An Interpretation of Defense Strategy, New York 1973; *L. Eden*, Capitalist Conflict and the State: The Making of United States Military Policy in 1948, in: *C. Bright* (Hg.), Statemaking and Social Movements, Ann Arbor 1984, S. 233-261 und *R. Art/V. Davis/S. Huntington* (Hg.), Reorganizing America's Defense. Leadership in War and Peace, Washington 1985, v.a. S. 207-254.

150 *Görtemaker/Wettig*, USA - UdSSR, S. 21 f.

151 *Spillmann*, Aggressive USA, v.a. S. 103-125 und 180-218; *Görtemaker/Wettig*, USA - UdSSR, S. 22-25. Siehe dazu auch *B. Kubbig*, Rüstungssteigerung oder Arbeit und Wohlfahrt. Die USA in der ersten Amtszeit Reagans, in: *P. Steinweg*, Rüstung und soziale Sicherheit, Frankfurt a.M. 1985, S. 81-104 und die Abschnitte von *D. Calleo*, *H.-D. Jacobsen* und *H. Hafendorn*, in: *C.-L. Holtfrerich* (Hg.), Economic and Strategic Issues in U.S. Foreign Policy, Berlin 1989, S. 165-222.

Die Veränderungen im Rüstungswettlauf der beiden "Supermächte" zeigen sich auch im diskontinuierlichen Schwanken der Militärausgaben.¹⁵² Nahm der Anteil der Militärausgaben am Zentralbudget und auch der realen Militärausgaben von 1947 bis 1950 noch ab, ohne das Vorkriegsniveau von etwa 20% zu erreichen, so schnellten beide Werte während des Koreakrieges wieder in die Höhe.¹⁵³ Der Prozentanteil erreichte mit 62% einen ähnlich hohen Wert wie 1942, die realen Militärausgaben waren allerdings 1953 etwa doppelt so hoch wie 1942.¹⁵⁴

Abbildung 1: Anteil der Rüstung am Bundeshaushalt in Prozent, 1790-1969



Aus: S. Lieberman, An Empirical Study of Military-Industrial Linkages, in: Rosen, Testing the Theory, S. 61-83, hier: S. 72.

Quellen: U.S. Bureau of the Census (1960, Spalte Y 350 und Spalte Y 358; 1965a, Spalte Y 350 und Spalte Y 358a; 1965b, Tabelle 534; 1968, Tabellen 538 und 544) auf der Grundlage der Ausgaben für die „Streitkräfte“ (armed services) vor 1900 und für „Ausgaben nationaler Sicherheit“ (major national security) oder „Landesverteidigung“ (national defense) nach 1900. Es gibt einige geringfügige Abweichungen bei den Quellen.

Von 1953 bis 1965 sanken beide Werte langsam, allerdings wurde beim Prozentanteil die 40%-Marke wiederum nur geringfügig unterschritten.¹⁵⁵ Von 1966 bis 1968 stiegen beide Werte während des Vietnamkrieges noch einmal etwas an, fielen 1969 aber wieder auf etwa 40% Prozentanteile von unter 20% wie vor dem Zweiten Weltkrieg sind also in der Nachkriegsphase nicht mehr erreicht worden, sondern der Anteil der Militärausgaben am Zentralbudget hat sich in diesem Zeitraum mit einem Wert um 40% z.T. mehr als verdoppelt und konstant in dieser Höhe gehalten, wie auch Abbildung 1 verdeutlicht.¹⁵⁶

152 Eine gute, allerdings nur für die 60er und 70er Jahre brauchbare Vergleichsstudie: F. Walter, Methodische Probleme des internationalen Vergleichs von Verteidigungsausgaben, in: Militär und Ökonomie, S. 191-214.

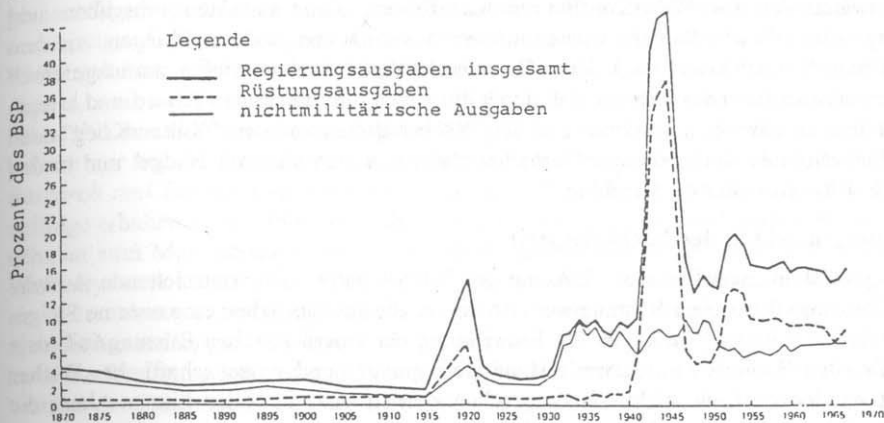
153 Eigene Berechnungen nach *Historical Statistics*, S. 1114 ff. Quellenangabe S. 1096 f. Vgl. auch B. Udis/M. Weidenbaum, The Many Dimensions of the Military Effort, in: B. Udis, The Economic Consequences of Reduced Military Spending, Lexington 1973, S. 17-57 und Abolfathi, Threat, Public Opinion, S. 83-133.

154 Eigene Berechnungen nach *Historical Statistics*, S. 1114 ff. Quellenangabe S. 1096 f.

155 Ebenda.

156 Vgl. Krell, Rüstung, S. 218; R. Lapp, The Weapons Culture, Baltimore 1969, S. 202; B. Russett, What Price Vigilance? The Burdens of National Defense, New Haven 1970, S. 132; Senghaas, Rüstung, S. 298 und C.-L. Holtfrerich (Hg.), Wirtschaft USA. Strukturen, Institutionen und Prozesse, München 1991, S. 267.

Abbildung 2: Ausgaben der amerikanischen Bundesregierung in Prozent des Bruttosozialprodukts



Aus: Lieberson, S. 74.

Quellen: Zusätzlich zu den in Abbildung 1 aufgeführten Quellen noch U.S. Bureau of the Census (1960; 1965a, Spalte F 1; 1968, Tabelle 454).

Beim Indikator Militärausgaben gemessen am BSP nahmen die Werte - bei Kendrick und Senghaas allerdings unterschiedlich - ebenfalls bis 1949 bzw. 1950 ab und stiegen seit 1950 bzw. 1951 wieder steil an.¹⁵⁷ Bei Kendrick liegt der Wert zunächst bei 4,7% (1949), dann bei 5,8% (1950) und schließlich bei 9,2% (1951), während Senghaas auf Werte von 5,2% (1949), 5,0% (1950) und 10,2% (1951) kam.¹⁵⁸ In den Jahren 1952 und 1953 stieg der Prozentanteil laut Senghaas dann auf 13,3 bzw. 13,4%, also fast auf den Wert von 1941, fiel aber von 1954 bis 1956 wieder auf 9,6%.¹⁵⁹ Ein weiteres Ansteigen auf 10,3% liegt in den Jahren 1957 und 1958 vor, danach fiel der Wert wieder und pendelte sich zwischen 7,3 und 9,2% ein, erreicht damit den Vorkriegsstand also deutlich nicht mehr.¹⁶⁰ Dieses ist bisher in der Forschung als Kennzeichen für das Entstehen eines MICs nach dem Zweiten Weltkrieg gesehen worden, da hier erstmals in der amerikanischen Geschichte auch nach einem Krieg ein enorm hoher Anteil an Militärausgaben erhalten geblieben sei.¹⁶¹ Dagegen wurde kaum bedacht, daß - wie Abbildung 2 zeigt - nicht nur der Anteil der Militärausgaben, sondern auch die Ausgaben des Bundeshaushalts insgesamt sehr stark angestiegen sind.¹⁶²

Man kann daher feststellen, daß die Militärausgaben nicht überproportional im Verhältnis zu den zivilen Ausgaben angestiegen sind.¹⁶³ Außerdem ist nicht zu vergessen, daß auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Militärausgaben, sowohl real als auch am BSP gemessen, und die tatsächlichen Rüstungsausgaben i.e.S. zurückgegangen sind, allerdings nicht ganz so

157 Siehe Kendrick, S. 10 ff. und Senghaas, S. 151.

158 Ebenda.

159 Ebenda.

160 Ebenda.

161 Vgl. etwa Pursell, in: EAEH, S. 932 f. und die ältere Literatur in Anm. 16.

162 Lieberson, An Empirical Study, S. 74. Vgl. Krell, Rüstung der USA, S. 219.

163 Vgl. auch Lieberson, An Empirical Study, S. 71 f.

stark wie bei den vorhergehenden Kriegen.¹⁶⁴ Dieses ist allerdings v.a. auf die Kriegsfolgenlasten und den beginnenden Ost-West-Konflikt zurückzuführen. Zu verstärkten Ausgaben und Waffenkäufen kam es nach 1945 erst wieder mit dem Ausbruch von größeren Kriegen, wie dem Korea- und dem Vietnamkrieg, nach deren Beendigung die Ausgaben wieder zurückgefahren wurden. Man könnte daher auch sagen, daß durch die vielen internationalen Krisen und kriegerischen Auseinandersetzungen, an denen sich die USA beteiligten, mit dem "Kalten Krieg" nach 1945 ein "fortwährender Kriegszustand" erhalten blieb, was sich auch im Budget und in den Ausgaben für Rüstungsgüter niederschlug.¹⁶⁵

2. Der Rüstungsmarkt in der Nachkriegszeit

Der Rüstungswettlauf zwischen den USA und der UdSSR hatte auch weitreichende Auswirkungen auf den amerikanischen Rüstungsmarkt¹⁶⁶, da v.a. die Sachausgaben eine enorme Steigerung zu verzeichnen hatten.¹⁶⁷ Da über die Entwicklung der amerikanischen Rüstungsindustrie nach dem Zweiten Weltkrieg mittlerweile Hunderte populärer und wissenschaftlicher Bücher geschrieben worden sind, die nicht alle besprochen werden können, sollen hier nur kurz die Strukturen und Ausmaße dieses Rüstungsmarktes dargestellt werden.

Gansler, Weidenbaum und viele andere beschäftigten sich v.a. mit den Besonderheiten des Rüstungsmarktes, der von anderen Industriesparten deutliche Abweichungen zeigt.¹⁶⁸ So ist der

164 Vgl. *J.S. Ballard*, *The Shock of Peace: Military and Economic Demobilization after World War II*, Washington 1983.

165 Vgl. *J. Swomley*, *The Military Establishment*, Boston 1964; *S. Melman*, *Our Depleted Society*, New York 1965; *D. Horowitz* (Hg.), *Big Business und Kalter Krieg*, Frankfurt a.M. 1971 und *S. Lens*, *The Military Industrial Complex*, Philadelphia 1970, S. 59-97

166 Vgl. *P. Smoker*, Trade, Defence and the Richardson Theory of Arms Races: A Seven Nation Study, in: *Journal of Peace Research* (JPR) 2/2, 1965, S. 161-176; *E. Benoit*, World Defense Expenditures, in: JPR 3/2, 1966, S. 97-113; *Ders.*, Economics of Arms Control and Disarmament. The Monetary and Real Costs of National Defense, in: *American Economic Review* (AER) 58, 1968, S. 398-416; *K. Boulding*, The Role of the War Industry in International Conflict, in: *Journal of Social Issues* 23/1, 1967, S. 47-61; *Ders.*, Peace and the War Industry, Chicago 1970; *Senghaas* (Hg.), *Zur Pathologie des Rüstungswettlaufs. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*, Freiburg 1970; *Ders.*, Rüstung, S. 150-167 und 268-360; *S. Hartman*, The Impact of Defense Expenditures on the Domestic American Economy 1946-1972, in: *Public Administration Review* 33, 1973, S. 379-390; *C. Hitch/R. McKean*, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, New York 1974, S. 23-101; *D. Caputo*, New Perspectives on the Public Policy Implications of Defense and Welfare Expenditures in Four Modern Democracies: 1950-1970, in: *Policy Sciences* 6, 1975, S. 423-446; *J. Senger*, Rüstungsdynamik und Wirtschaftswachstum. Ein Beitrag zur Ökonomie des Wetrüstens, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 131, 1975, S. 255-269; *F. Long/G. Rahjiens*, Arms, Defense Policy, and Arms Control, New York 1976; *K. Roth-schild*, Military Expenditure, Exports and Growth, in: *Kyklos* 26, 1977, S. 804-813; *M. Nincic/T. Cusack*, The Political Economy of US Military Spending, in: JPR 16/2, 1979, S. 101-115; *G. Krell*, Rüstungswettlauf: Verteidigung oder Eigendynamik? Zur Kritik der amerikanischen Nuklearstrategie, in: *Friedensanalysen* 2, 1981, S. 54-85; *H. Starr*, The Relationship Between Defense Spending and Inflation, in: JCR 28, 1984, S. 103-122; *A. Markusen*, The Militarized Economy, in: *World Policy Journal* 3/3, 1986, S. 495-516; *P. Dunne*, The Political Economy of Military Expenditure: an Introduction, in: *Cambridge Journal of Economics* (CJE) 14/2, 1990, S. 395-404; *M. Edelstein*, What Price Cold War? Military Spending and Private Investment in the US, 1946-1979, in: CJE 14, 1990, S. 421-437 und *Hooks*, *Forging*, S. 257-263.

167 Vgl. die Personalstärke der Streitkräfte bei *Donovan*, Militarismus, S. 225; *Russett*, What Price, S. 299; *Senghaas*, Rüstung und Militarismus, S. 299 und die Militärausgaben-Verteilung bei *Markusen*, Rise, S. 11.

168 Siehe neben den neueren Studien auch *J. Duscha*, Arms, Money, and Politics, New York 1965; *W. Baldwin*, The Structure of the Defense Market, 1955-1964, Durham 1967; *M. Weidenbaum*, Arms and the American Economy: A Domestic Convergence Hypothesis, in: AER 58/2, 1968, S. 428-437; *Ders.*, Concentration and Competition in the Military Market, in: *Quarterly Review of Economics and Business* 8/1, 1968, S. 7-17; *Ders.*, The Economics

Rüstungsmarkt grundsätzlich eher monopsonistisch, da der Staat zumeist der einzige Nachfrager ist. Allerdings nahmen Auslandsverkäufe in den letzten 20 Jahren immer stärker zu.¹⁶⁹ Da es nur wenige Anbieter, manchmal nur einen Anbieter für bestimmte Produkte gibt, ist der Rüstungsmarkt außerdem auch oligopolistisch. Der Kaufpreis ist oft ein vernachlässigbarer Aspekt, weil bei den militärstrategischen Planungen nur technische Innovationen Bedeutung haben.¹⁷⁰ Ein weiterer wichtiger Aspekt des US-Rüstungsmarktes ist außerdem, daß ein Wettbewerb nur bei der Verteilung von staatlichen Forschungs- und Entwicklungs-Geldern (*R&D*, *Research and Development*) existiert.¹⁷¹ Wenn die jeweiligen Unternehmen ihre Forschungsaufträge erhalten haben, folgt nämlich meist der Kauf der Neuentwicklungen, womit das Unternehmen zum Monopolisten wird. Weil von der amerikanischen Regierung zumeist nur große Waffensysteme in unregelmäßigen Abständen angekauft werden, kann ein Auftragsverlust für ein Unternehmen schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen. Deshalb haben Unternehmen ein besonders großes Interesse daran, mit allen Mitteln Aufträge zu erlangen.¹⁷² Die amerikanische Regierung hat dagegen ebenfalls ein starkes sicherheitspolitisches Interesse am Fortbestand der Rüstungsunternehmen, weshalb entsprechenden Firmen diverse Vergünstigungen gewährt werden, um ein Abwandern in zivile Bereiche zu verhindern. Dieses bedingt daher, wie auch William Kovacic und Seymour Melman zeigten¹⁷³, daß die Rüstungsindustrie so stark wie keine andere Industriesparte von der amerikanischen Regierung reglementiert wird.¹⁷⁴ Ein weiteres, häufig erwähntes Merkmal des Rüstungsmarktes ist auch die Verteilung der Aufträge, die zunächst an Hauptlieferanten (*prime-contractors*) vergeben werden, die dann weitere

of Peacetime Defense, New York 1974; O. Carey (Hg.), *The Military-Industrial Complex and United States Foreign Policy*, Washington 1969; J. Baumgartner, *The Lonely Warriors. Case for the Military-Industrial Complex*, Los Angeles 1970; W. Adams/W.J. Adams, *The Military-Industrial Complex: A Market Structure Analysis*, in: AER 26/2, 1972, S. 279-287; J. Gorgol/I. Kleinfeld, *The Military-Industrial Firm. A Practical Theory and a Model*, New York 1972; M. Halperin/J. Stockfisch/M. Weidenbaum, *The Political Economy of the Military-Industrial Complex*, Berkeley 1973, S. 21-96; R. Fox, *Arming America: How the U.S. Buys Weapons*, Cambridge 1974; F. Horton (Hg.), *Comparative Defense Policy*, Baltimore 1974; S. Melman, *The Permanent War Economy: American Capitalism in Decline*, New York 1974, NA 1985, S. 27-58; L. Gelb, *Arms Sales*, in: Foreign Policy (FP) 25, 1976/77, S. 3-23; W. Adams, *The New Industrial State. The Military-Industrial Complex and the New Industrial State*, in: AER 58, 1978, S. 652-665; L. Berman, *The Office of Management and Budget and the Presidency, 1921-1979*, Princeton 1979, S. 48-130; Art/Davis, *Reorganizing*, v.a. S. 255-274, 381-427 und die zusammenfassende Darstellung bei Higgs, *Introduction*, S. XXV f.

169 Vgl. Baldwin, *The Structure*, S. 79-110.

170 Ebenda, S. 111-146 und M. Leitenberg, *The Dynamics of Military Technology Today*, in: *International Social Science Journal* 25/3, 1973, S. 336-357.

171 Siehe v.a. Tirman, *Militarization of High Technology*; K. Zimmermann, *Between the Military and the Market. Cooperative R & D in the U.S. Microelectronics Industry for technological Innovation and National Security Strategy*, Diss. FU Berlin 1993 und P. Forman (Hg.), *National Military Establishment and the Advancement of Science and Technology*, London 1996, v.a. S. 215 ff.

172 Vgl. auch J. Stockfisch (Hg.), *Planning and Forecasting in the Defense Industries*, Belmont 1962.

173 Siehe Melman, *Pentagon Capitalism*, S. 35-96 und W. Kovacic, *The Sorcerer's Apprentice: Public Regulation of the Weapons Acquisition Process*, in: Higgs (Hg.), *Arms*, S. 104-131.

174 Zur Reglementierung und zu den Institutionen, die dafür verantwortlich waren, siehe P. Hammond, *Organizing for Defense. The American Military Establishment in the Twentieth Century*, Princeton 1961; J. Ries, *The Management of Defense*, Baltimore 1964; C. Hitch, *Decision-Making for Defense*, Berkeley 1967; C.W. Borklund, *The Department of Defense*, New York 1968; R. Cuff, *An Organizational Perspective on the Military-industrial Complex*, in: *Business History Review* 52/2, 1978, S. 250-267; D. Kinnard, *The Secretary of Defense*, Lexington 1980; L. Olvey (Hg.), *Industrial Capacity and Defense Planning*, Lexington 1983.

Aufträge an Zulieferbetriebe (*sub-contractors*) erteilen.¹⁷⁵ Negative Erscheinungen, die häufig kritisiert wurden, sind außerdem die Art der Verträge (*cost plus*), die häufig Verteuerungen nach sich ziehen, und die Beschaffenheit der Waffensysteme, die ständige Neuankäufe nötig machen (*follow-on-imperative*).¹⁷⁶

Bezüglich der Dimensionen dieses Rüstungsmarktes ist festzustellen, daß lange Reihen sowohl über die Rüstungsproduktion, den Anteil von Exporten, sowie den Umsatz und Gewinn der Rüstungsunternehmen (sowohl i.e.S. als auch i.w.S.)¹⁷⁷, als auch über die Anzahl der Beschäftigten und die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors kaum zu finden sind.

Die deutsche Politologin Medick beschäftigte sich in ihrer Arbeit über den amerikanischen Waffenexport und die auswärtige Politik zwar teilweise mit dieser Thematik, doch bleibt auch hier vieles unvollständig oder unklar.¹⁷⁸

Tabelle 7: Rüstungsaufträge und militärische Auslandsverkäufe in Millionen Dollar

	Rüstungsaufträge	milit. Auslandsverkäufe	Vergleich (%)
1961	26.034	630	2,0
1962	28.194	1518	5,0
1963	28.058	1377	4,0
1964	26.618	1262	4,0
1965	29.938	1465	4,0
1966	40.184	2097	5,0
1967	42.388	1473	3,0
1968	42.252	1447	3,0
1969	35.223	1927	5,0
1970	33.539	1410	4,0
1971	33.179	2340	7,0
1972	35.964	3200	11,2
1973	35.301	3800	9,3

Die militärischen Auslandsverkäufe insgesamt stellte sie für die Steuerjahre 1961 bis 1973 den Rüstungsaufträgen des amerikanischen Staates hier gegenüber, wobei nicht der Verteidigungshaushalt, sondern die *military prime contracts* inklusive R&D-Ausgaben aufgeführt wurden.¹⁷⁹ Dabei wird deutlich, daß die militärischen Auslandsverkäufe zwar immer stärkeres Gewicht erlangten, der Gesamtprozentsatz aber nur geringfügig die 10%-Marke überschritt. In einer weiteren Tabelle werden die militärischen Auslandsverkäufe der USA noch einmal getrennt

175 Dazu auch Baldwin, Structure, S. 28-41.

176 Siehe z.B. M. Peck/F. Scherer, The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis, Boston 1962; J. Kurth, A Widening Gyre: The Logic of American Weapons Procurement, in: Public Policy 19/3, 1971, S. 373-404; Ders., The Political Economy of Weapons Procurement: The Follow-On Imperative, in: AER 57/2, 1972, S. 304-311; Ders., Why We Buy the Weapons We Do, in: FP 11, 1973, S. 35-56; R. Art, Why We Overspend and Underaccomplish: Weapons Procurement and the Military-Industrial Complex, in: FP 6, 1972, S. 95-114 und Rosen, Testing the Theory, S. 247-265; A. Kanter/S. Thorson, The Weapons Procurement Process: Choosing Among Competing Theories, in: Rosen, Testing, S. 157-196 und M. Kaldor, The Weapons Succession Process, in: World Politics 38/4, 1986, S. 577-595.

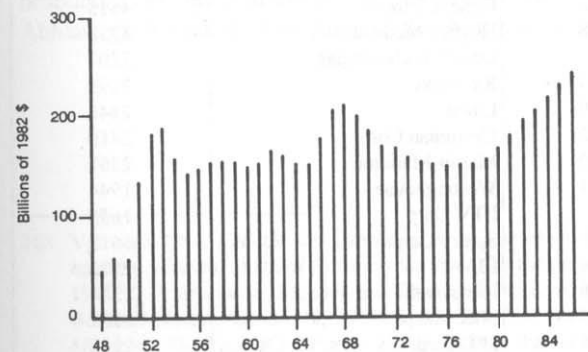
177 Wohl existieren Studien zu kurzen Abschnitten oder einzelnen Jahren, etwa Baldwin, The Structure und V. Perlo, Militarism and Industry. Arms Profiteering in the Missile Age, New York 1963.

178 M. Medick, Waffenexporte und auswärtige Politik der Vereinigten Staaten. Gesellschaftliche Interessen und politische Entscheidungen, Meisenheim 1976.

179 Ebenda, S. 34 f.

nach Verkäufen von Regierung zu Regierung (*Foreign Military Sales*) und Verkäufe von Produzenten an Regierungen (*commercial sales*) den Rüstungsverkäufen insgesamt (inklusive Privatpersonen und Händler) gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, daß sich die Rüstungsverkäufe insgesamt von 1961 bis 1974 mehr als verzehnfachten, nämlich von 630 Millionen Dollar 1961 auf über 8 Milliarden Dollar im Jahr 1974 (1973 = 3,8 Milliarden).¹⁸⁰ Besonders große Steigerungsraten waren dabei in den Jahren 1962, 1966, 1971, 1972 und v.a. 1974 zu verzeichnen.¹⁸¹ Leider ist allerdings gerade für diese Jahre aufgrund der unvollständigen Angaben ein Vergleich der In- und Auslandsverkäufe nicht möglich. Außerdem ist hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten zu bemerken, daß Medick keine quellenkritische Aussage darüber machte, ob die Angaben der öffentlichen Quellen auf freiwilligen Mitteilungen der Rüstungsunternehmen beruhen.¹⁸² Es kann daher nur global gesagt werden, daß der Exportmarkt gegenüber den Rüstungskäufen der amerikanischen Regierung immer größere Bedeutung erlangte (vgl. Tab. 9), und daß der Rüstungsmarkt besonders von 1950 bis 1953, 1965 bis 1968 und Ende der 70er Jahre expandierte, wie auch die Darstellung der amerikanischen Rüstungskäufe demonstriert (Abb. 3).¹⁸³

Abbildung 3: Militärische Beschaffungen in den USA, 1948-1986, in Milliarden 1982 \$



Source: Calculated from nominal-dollar purchases and GNP deflator in U.S. Council of Economic Advisers, *Annual Report* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1987), pp. 249, 252.

Genauere Aussagen über die Struktur der amerikanischen Rüstungswirtschaft in einem längerfristigen Zeitraum wurden auch von Schiller und Phillips gemacht, die die Verteilung der Erstaufträge im militärischen Beschaffungswesen der USA von 1940 bis 1968 in Prozentzahlen

180 Ebenda, S. 17.

181 Ebenda.

182 Auch Galloway konnte in seinem Aufsatz nur wenig Aufschluß dazu liefern. *J. Galloway*, *Multinational Corporations and Military-Industrial Linkages*, in: *Rosen*, *Testing the Theory*, S. 267-290, v.a. S. 269 ff.

183 Schaubild aus: *Higgs*, *Introduction*, S. XIX. Hier sind im Gegensatz zu Medick die amerikanischen Käufe im Ausland inbegriffen. Zum internationalen Handel mit Rüstungsgütern von Mitte der 60er bis Ende der 80er Jahre nun auch ausführlich *K. Krause*, *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge 1992, S. 81-204 und *W.W. Keller*, *Arm in Arm. The Political Economy of the Global Arms Trade*, New York 1995.

aufführten.¹⁸⁴ Der Löwenanteil von 55-67% entfiel danach auf die 50 größten Konzerne der USA, 10 weitere Prozentpunkte zumeist auf die weiteren 50 Konzerne.¹⁸⁵ Die Vermutung, daß im Rüstungsgeschäft v.a. die großen Konzerne dominieren, wird auch durch Kidron und Markusen unterstützt.¹⁸⁶ Die folgende Tabelle von Markusen zeigt nämlich nicht nur die eher geringfügigen Veränderungen in der Zusammensetzung der wichtigsten Hauptlieferanten, sondern auch das anhaltende Vorherrschen großer Konzerne, wie Boeing, General Electric, IBM, ITT, General Motors, Chrysler und Ford. Obwohl der Auftragswert der Hauptlieferanten zwischen 1958 und 1984 zurückgegangen ist, erhielten die wichtigsten 20 Unternehmen immer noch fast 50% der gesamten Erstaufträge.

Tabelle 8: Veränderungen in der Zusammensetzung der Lieferanten¹⁸⁷

1958			1984	
Rang	Firma	Wert (Mio. \$)	Firma	Wert (Mio \$)
1	Boeing	2131	McDonnell-Douglas	7684
2	General Dynamics	1383	Rockwell-North American	6219
3	General Electric	783	General Dynamics	5951
4	Lockheed Aircraft	755	Lockheed Corp.	4968
5	United Aircraft	661	Boeing	4564
6	AT&T	660	General Electric	4515
7	North American	648	Hughes Medical	3231
8	Douglas Aircraft	513	United Technologies	3207
9	Hughes Aircraft	473	Raytheon	3093
10	Martin Co.	400	Litton	2441
11	Sperry Rand	370	Grumman Corp.	2419
12	Chance Vought	360	Martin-Marietta	2261
13	McDonnell	353	Westinghouse	1944
14	IBM	317	LTV Corp.	1655
15	RCA	288	Sperry Corp.	1615
16	Northrop Aircraft	284	IBM	1572
17	General Motors	281	Honeywell	1354
18	Westinghouse	269	FMC Corp.	1157
19	Republic Aviation	265	ITT Corp.	1140
20	Chrysler Corp.	59	Ford Motor Co.	1124
Anteil an Gesamtverträgen		52,6%	Anteil an Gesamtverträgen 46,5%	

Die Bereiche Raketenproduktion, Flugzeug- und Elektronikindustrie, sind, wie verschiedene ausführliche Studien belegen, seit Mitte der 60er Jahre auch zu wichtigen militärischen und technologischen Wachstumsbranchen mit hohen Ausgaben für R&D und großer Rüstungs-

184 Schiller/Phillips, Superstate, S. 16. Vgl. Senghaas, Rüstung und Militarismus, S. 159.

185 Ebenda.

186 M. Kidron, Rüstung und wirtschaftliches Wachstum, Ein Essay über den westlichen Kapitalismus nach 1945, Frankfurt 1971, S. 63 ff. und Markusen, Rise of the Gunbelt, S. 33 f. Vgl. auch G. Warren Nutter/H. Einhorn, Enterprise Monopoly in the United States: 1899-1958, New York 1969, S. 55-80 und 150-221, wo allerdings nicht nach ziviler und militärischer Produktion unterschieden wird sowie C. Marfels, The Structure of the Military-Industrial Complex in the United States and Its Impact on Industrial Concentration, in: Kyklos 31, 1978, S. 409-423 und L. Griffin, Monopoly Capital, Organized Labor, and Military Expenditures in the United States, 1949-1976, in: American Journal of Sociology 88 (Supplement, 1982), S. 113-153.

187 Vgl. Markusen, The Rise of the Gunbelt, S. 34. Die angegebenen Werte wurden hier gerundet wiedergegeben. Zu den leichten Veränderungen im Jahr 1985 siehe auch USA - Politik und Ökonomie, Handbuch hg. v. Institut für Internationale Politik und Wirtschaft der DDR, Berlin (Ost) 1988, S. 99.

abhängigkeit geworden (vgl. auch Tab. 9).¹⁸⁸ Mit der Zuwendung zu diesen Hochtechnologieindustrien änderte sich auch die geographische Verteilung der Rüstungsaufträge, die von Markusen untersucht worden ist.¹⁸⁹

Bis in den Korea-Krieg hinein konnten nach ihren Angaben die fünf Bundesstaaten, die im Zweiten Weltkrieg die höchsten Erstaufträge erhalten hatten, ihre Position auf 54,1% der Gesamterstaufträge ausbauen. Erst 1958 änderte sich die Rangfolge in der Verteilung von Militäraufträgen so, daß nun Kalifornien an erster Stelle steht¹⁹⁰, gefolgt von den Bundesstaaten New York, Texas, Washington und Kansas (Gesamtanteil 51,3%).¹⁹¹ Seit 1958 gab es kaum Änderungen an der Spitze, so bleibt Kalifornien mit bis zu 24% der Gesamtaufträge bis 1982 an der Spitze, auf dem zweiten Platz folgt mit einer Ausnahme der Staat New York, auf dem dritten Texas. Weitere Hauptlieferantenstaaten, wie Ohio, Connecticut, Washington, Massachusetts und Missouri verteilen sich alternierend auf den Plätzen vier bis zehn. Der Gesamtanteil der Hauptlieferantenstaaten fällt, wie die Statistiken belegen, seit 1958 stetig, weitere Staaten erhalten also seitdem verstärkt Aufträge.¹⁹² Die Plazierung hängt, wie Markusen ausführte, auch zusammen mit den Rüstungsproduktionsparten, die z.T. in einzelnen Bundesstaaten überdimensional hoch vertreten sind. Daraus resultiert nämlich eine Abhängigkeit gegenüber einzelnen Rüstungsbereichen, was sich bei einem Abbau negativ auf den gesamten Bundesstaat, insbesondere die Beschäftigungszahl, auswirken kann.¹⁹³ Es wäre daher möglich, daß diese starke Abhängigkeit auch die Beziehungen der Politik zur Rüstungsindustrie beeinflusst.

188 Vgl. auch USA - Politik und Ökonomie, S. 102; Markusen, Rise, S. 16 f. und neben den anfangs genannten neueren Arbeiten: *Stanford Research Institute*, The Industry-Government Aerospace Relationship, Menlo Park 1963; G.R. Simonson, Missiles and Creative Destruction in the American Aircraft Industry, 1956-1961, in: *Business History Review* 38, 1964, S. 302-314; H.L. Nieburg, In the Name of Science, Chicago 1966; M. Meyerson, The Price of Admission into the Defense Business, in: *Harvard Business Review* 45/4, 1967, S. 111-123; R. Lapp, Arms Beyond Doubt. The Tyranny of Weapons Technology, New York 1970; M. Armacost, The Politics of Weapons Innovation: The Thor-Jupiter Controversy, London 1969; E. Hoyt, The Space Dealers, New York 1971; D. Mrozek, The Truman Administration and the Enlistment of the Aviation Industry in Postwar Defense, in: *Business History Review* 48/1, 1974, S. 73-94 und M. Dausen u.a., Gefahr aus dem Weltraum. Politische, militärische und technische Aspekte der Weltraumnutzung, Bonn 1979.

189 Markusen, Rise, v.a. S. 12 ff., 22 f., 258-262. Siehe dazu auch die ältere Arbeit von R. Bolton, Defense Purchases and Regional Growth, Washington 1966 und Soppelsa, Géographie, S. 158-186, der allerdings hauptsächlich, z.T. auch noch fehlerhaft, ältere Daten zusammenstellte. Vgl. R.J. Johnston, Congressional Committees and the Inter-State Distribution of Military Spending, in: *Geoforum* 10, 1979, S. 151-162.

190 Ausführliche regionalgeschichtliche Studien zum MIC in Kalifornien sind v.a. von Lotchin verfaßt worden, allerdings bot er keinen Vergleich mit anderen Staaten und keine Zusammenstellung der quantitativen Ergebnisse. Vgl. R. Lotchin, The City and the Sword: San Francisco and the Rise of the Metropolitan-Military Complex, 1919-1941, in: *Journal of American History* 65/4, 1979, S. 996-1020; Ders., The Metropolitan-Military Complex in Comparative Perspective: San Francisco, Los Angeles, and San Diego, 1919-1941, in: *Journal of the West* 18/3, 1979, S. 19-30; Ders., The City and the Sword in Metropolitan California und ders., Fortress California. Zu den Staaten New York und New Jersey auch in: S. Melman (Hg.), The Defense Economy. Conversion of Industries and Occupations to Civilian Needs, New York 1971, S. 81-110 und 56-80.

191 Ebenda.

192 Markusen, Rise, S. 12 ff., 20 ff. und 258 ff.

193 Siehe auch ebenda, S. 263-269 und 20 ff.

Tabelle 9: Stark exportabhängige Rüstungsproduzenten, Fiscal Years 1963-1966¹⁹⁴

	Anteile milit. Exporte an den Rüstungsaufträgen in Prozent	Rüstungsaufträge am Gesamtumsatz in Prozent	Rang unter den „Top 100“
General Dynamics	25,5	67	4
Lockheed	15,4	88	1
McDonnell	16,5	75	6
Northrop	38,6	61	25
Martin Marietta	13,3	62	18
Raytheon	19,2	55	16
Sperry Rand	9,6	35	15
Ling-Temco-Vaught	6,4	70	22
Boeing	1,3	54	5
Grumman Aircraft	1,6	67	21
FMC Corp.	26,6	21	37
Chrysler	26,3	4	39
General Motors	3,9	2	11

3. Ausbildung eines Militärisch-Industriellen Komplexes

Der westdeutsche Politikwissenschaftler Krell versuchte anhand des Abstimmungsverhaltens von Senatoren Aufschluß darüber zu gewinnen, ob die Mitglieder der amerikanischen Haushalts-, Verteidigungs- und Außenpolitischen Ausschüsse bei ihren Abstimmungen von der Rüstungsabhängigkeit ihres Herkunftsstaates beeinflusst würden.¹⁹⁵ Er kam dabei zu folgendem Ergebnis: *"Die Abhängigkeit einzelner Wirtschaftszweige und Regionen von Rüstungsaufträgen hatte erkennbaren, aber begrenzten Einfluß... Es zeigt sich also, daß die Rolle des militärisch-industriellen Komplexes vielfach überbewertet worden ist."*¹⁹⁶

Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen auch die amerikanischen Sozialwissenschaftler Gray, Goss und Cobb.¹⁹⁷ Im Gegensatz dazu wurden in den empirischen Untersuchungen von Sunseri und Adams die weitreichenden komplexhaften Verbindungen von Industrie, Militär und Politik betont. So stellte Sunseri fest, daß im industriellen Bereich, der aus über 100 Rüstungsunternehmen besteht, über 3000 ausgesiedelte Offiziere 1973 auf den Gehaltslisten dieser Firmen zu finden waren. Außerdem hätten über 275 frühere Rüstungsindustrie-Manager höhere Positionen im Verteidigungsministerium besetzt und 57 der Regierungskäufe seien 1973 ohne öffentliche Ausschreibungen und Wettbewerb abgeschlossen worden.¹⁹⁸ Adams erstellte dagegen in seiner detaillierten Untersuchung für ein Panel von acht Unternehmen ausführliche Profile, die

¹⁹⁴ Medick, Waffenexporte, S. 167. Quellen siehe dort.

¹⁹⁵ G. Krell, "Falken" und "Tauben" im amerikanischen Senat. Konflikteologien und ökonomische Interessen als Bedingungsfaktoren der amerikanischen Rüstungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1975, S. 15-31, v.a. S. 26-31

¹⁹⁶ Ebenda, S. 30.

¹⁹⁷ Siehe C. Gray/G. Gregory, Military Spending and Senate Voting: A Correlational Study, in: JPR 5, 1968, S. 44-54; C. Goss, Military Committee Membership and Defense-Related Benefits in the House of Representatives, in: Western Political Quarterly 25/2, 1972, S. 215-233; S. Cobb, Defense Spending and Defense Voting in the House: An Empirical Study of an Aspect of the Military-Industrial Complex Thesis, in: American Journal of Sociology 82/1, 1976, S. 163-182. Vgl. dagegen J.K. Galbraith, How to Control the Military, New York 1969.

¹⁹⁸ Siehe A. Sunseri, The Military-Industrial Complex in Iowa, in: Cooling, War, Business, S. 158-170, hier: S. 158 f. Vgl. auch W. Proxmire, Report from Wasteland. America's Military-Industrial Complex, New York 1970, S. 123-176.

Aufschluß geben über grundlegende Unternehmensdaten und bestehende Verbindungen zu politischen, militärischen und anderen gesellschaftlich relevanten Stellen in den 70er Jahren, soweit sie bekanntgeworden sind.¹⁹⁹

Der Austausch von Personal zwischen den von Adams untersuchten Firmen und dem Verteidigungsministerium (DoD) bzw. der NASA belief sich von 1970 bis 1979 bzw. 1974 bis 1979 auf fast 2000 Personen, von denen 3/4 dem militärischen Bereich angehörten. Bedenkt man die relativ kurze Zeitspanne, die schlechte Quellenlage²⁰⁰ und daß die Beschäftigten meist höhere Positionen bekleideten, so ist die Anzahl als hoch zu bewerten.²⁰¹

Auch die Anzahl der *Political Action Committees* der wirtschaftlichen Interessenverbände ist nach Angaben Adams' von 1974 bis 1980 um mehr als das Zehnfache gestiegen, wobei insbesondere die Handelsorganisationen einen rasanten Anstieg verzeichnen konnten. Wichtige Verbände waren dabei v.a. die *Aerospace Industries Association*, die *American Defense Preparedness Association*, die *American League for Exports and Security Assistance*, die *Armed Forces Communication and Electronics Association*, die *National Security Industrial Association* und der *Shipbuilders Council of America*.²⁰² Nicht nur diese Verbände und deren Kampagnen mußten finanziert werden, auch die Zuschüsse, die zu Wahlkampagnen gewährt wurden, steigerten sich ungemein.²⁰³ Für *Washington Operations* der Verbände, denen 1979/80 nach amtlichen Quellen etwa 30 Mitglieder der für die Rüstungsaufträge zuständigen Senats- und Kongreßausschüsse angehörten, waren mindestens 350 Angestellte, davon mehr als die Hälfte aus dem Rüstungsbereich, zuständig. Die Kosten dafür betragen 1974/75 weit über 16 Millionen Dollar. Daneben wurden 48 registrierte Lobbyisten honoriert und von 1976 bis 1978 saßen über 220 Beauftragte der acht Firmen in beratenden Regierungsausschüssen.²⁰⁴ In der Öffentlichkeit bekannt wurden auch fragwürdige Zahlungen von mehr als 100 Millionen Dollar, die zwischen 1970 und 1979 von Boeing, Lockheed, McDonnell Douglas u.a. an internationale Regierungen, Politiker und Militärs flossen.²⁰⁵

Insgesamt zeigen die Untersuchungen von Adams ein erstaunliches Spektrum von Verflechtungen, Beeinflussungen und Bestechungen, wobei allerdings die schlechte Quellenlage beachtet werden muß. So ist die Höhe der abgeschlossenen Rüstungsverträge nicht immer bekanntgegeben worden, z.T. beruhen die Angaben Adams auf Schätzungen²⁰⁶, und auch bei den Personaltransfers sind die Zahlenangaben der betroffenen Unternehmen, Ministerien und militärischen Stellen nicht immer verlässlich. Außerdem bestehen laut Adams noch Desiderate bei der Darstellung der Position der betroffenen Personen und den Interessenskonflikten bzw. der tatsächlich bestehenden Einflußnahme auf Regierungs- oder Verwaltungsstellen.²⁰⁷ Bei den Komitees von Legislative und Exekutive, an denen Mitglieder von Unternehmen beratend teilnahmen, wurde außerdem, ebenso wie bei den Lobbyisten, nicht immer der Arbeit- bzw. Auftraggeber bekanntgegeben.²⁰⁸ Trotz weitergehender legaler und illegaler Kontakte im Rüstungssektor, die Adams daher vermutete, konnten allerdings keine Aussagen darüber gemacht werden, ob die

199 Adams, *The Iron Triangle*, S. 227-444.

200 Die Quellenlage insgesamt wird weiter unten noch behandelt.

201 Adams, *The Iron Triangle*, S. 77 f. und 84-93.

202 Ebenda, S. 31 ff., 211 f. und 330 f.

203 Adams, *Iron Triangle*, S. 110-120.

204 Adams, *Iron Triangle*, S. 134 ff. und 166 ff.

205 Ebenda, S. 200 ff.

206 Vgl. Adams, *Iron Triangle*, v.a. S. 208 f.

207 Ebenda, S. 209.

208 Ebenda, S. 209 ff.

versuchten Einflußnahmen tatsächlich erfolgreich waren. Damit kann auch die Frage, ob die Rüstungsindustrie großen Einfluß auf Militär und Politik ausübte oder ob der Primat nicht doch bei den politischen Entscheidungsträgern lag, trotz des umfangreichen Materials von Adams nicht beantwortet werden.

IV. Schlußbetrachtung

Abschließend läßt sich feststellen, daß der Rüstungssektor in den USA von seinen Anfängen bis heute eine bedeutende und sich ständig wandelnde Rolle gespielt hat. Verbindungen zwischen Rüstungsindustrie, Militär und Politik, d.h. Regierung und Behörden, haben, wie die Einsetzung des isolationistischen *Nye-Committees* belegt, früh eine Rolle gespielt. Es wurde hier schon nach dem Ersten Weltkrieg der Verdacht geäußert, daß sich Rüstungsproduzenten im Krieg illegal bereichert hätten, was man nach dem Zweiten Weltkrieg wohl als "MIC" bezeichnet hätte. Besonders hohe quantitative Steigerungen - sowohl hinsichtlich der Produktion als auch der Verbindungen zu Militär und Regierung - waren neben früheren Kriegen zwar im Zweiten Weltkrieg und im "Kalten Krieg" zu verzeichnen. Inwieweit damit allerdings auch eine qualitative Veränderung verbunden war, läßt sich aus zwei Gründen hier nicht klären. Zum einen müßten zunächst genauere Kriterien dafür aufgestellt werden, wie Abweichungen von der früheren Praxis festgestellt und bewertet werden könnten, d.h., woran letztendlich das spezifisch MIC-hafte festgemacht werden kann.²⁰⁹ Zum anderen sind insbesondere für die historische Entwicklung vor 1945, aber auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg noch weitergehende Forschungen nötig. So müßten die Militärausgaben und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung (auch im internationalen Vergleich) für die Zeit vor 1918, genauer untersucht werden. Für die Entwicklung der Rüstungsindustrie in diesem Zeitraum fehlt eine grundlegende Überblicksdarstellung dagegen völlig und auch hinsichtlich der Verbindungen von Industrie, Militär und Politik wären genauere Studien wünschenswert. Für die Zwischenkriegszeit und den Zweiten Weltkrieg bestehen ebenfalls sowohl in Bezug auf die Militärausgaben als auch auf die Rüstungsindustrie und ihre Beziehung zu militärischen und politischen Stellen noch Forschungslücken. Die Ausgabenstruktur des amerikanischen Staates müßte für die Nachkriegszeit genauer untersucht werden - auch im Vergleich zur UdSSR und anderen Staaten. Außerdem fehlen langfristige Studien bezüglich der Rüstungsproduktion, den erzielten Umsätzen und Gewinnen und der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Rüstungssektors (i. e. und i. w. S.). Letztlich ist festzustellen, daß auch mit der detaillierten Untersuchung der komplexen Verbindungen zwischen Militär, Industrie, Regierung und Parlament von Adams nicht geklärt ist, ob Einflußnahmen vorlagen und ob der Lobbyismus der Rüstungsindustrie aufgrund der besonderen Struktur des Rüstungsmarktes sich von anderen Industriesparten unterscheidet.

Insgesamt ergibt sich also, daß obwohl gewisse Forschungsansätze und Erkenntnisse über den amerikanischen Rüstungssektor vorhanden sind, eine genauere, langfristige Entwicklungen analysierende Bearbeitung noch aussteht, die wünschenswert erscheint.

209 Vgl. auch *E. Levine*, *Methodological Problems in Research on the Military-Industrial Complex*, in: *Rosen, Testing the Theory*, S. 291-307.

Der Edelmetallsektor und die Verwertung konfiszierten jüdischen Vermögens im „Dritten Reich“. Ein Werkstattbericht über das Untersuchungsprojekt „Degussa AG“ aus dem Forschungsinstitut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität zu Köln

Von Ralf Banken (Köln)

I. Einleitung

Die seit 1996 anhaltende Diskussion um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und insbesondere ihre Funktion als Finanzdrehzscheibe im Zusammenhang mit dem von den Deutschen geraubten Gold hat auch in der Bundesrepublik eine erneute Diskussion über die Rolle der Wirtschaft und ihre Beteiligung an Unrechtstaten im nationalsozialistischen Deutschland ausgelöst. Im Vordergrund der öffentlichen Diskussionen steht dabei neben der Zwangsarbeiterproblematik vor allem die Beteiligung deutscher Industrie- und Finanzkonzerne an der Nutzung des den Juden in den Vernichtungslagern geraubten Goldes für die Finanzierung des deutschen Außenhandels mit den neutralen Staaten, sei es durch die Scheidung von Edelmetalllegierungen zur Gewinnung von handelsfähigen Feingold, wie im Falle der Degussa, sei es durch den Handel mit diesen Goldbarren und den Verkauf in die neutralen Länder, wie bei der Deutschen und der Dresdner Bank. Aufgrund des anhaltenden öffentlichen Interesses hat sich die Degussa AG im Sommer 1997 zu einer unabhängigen, wissenschaftlichen Aufarbeitung dieses Problemkomplexes entschlossen.¹

Das erste Ziel des Forschungsprojekts ist es, die Entwicklung des deutschen Edelmetallsektors von 1933 bis 1945 nachzuzeichnen.² Dabei wird zugleich auf die Ursachen für die unternehmerischen Entscheidungen und Vorgehensweisen sowie die Rahmenbedingungen für geschäftliche Tätigkeit eingegangen. Hierzu zählen vor allem der wachsende staatliche Einfluß durch direkte Eingriffe in den Edelmetallsektor, wie die Bewirtschaftungsmaßnahmen, oder die indirekten Rahmenbedingungen aufgrund der staatlichen Aufrüstungspolitik und der Kriegswirtschaftsmaßnahmen. Besonderes Augenmerk wird innerhalb der sektoralen Marktanalyse auf das unternehmerische Handeln, speziell das der Aktiengesellschaft Deutsche Gold- und Silber-Scheideanstalt vormals Roessler (Degussa³) als Marktführer der Branche gelegt.

Als zweites Ziel wird die Beschlagnahme und der Raub von Edelmetallen in Deutschland und den besetzten Gebieten sowie der Weg und die Verwertung⁴ der Edelmetalle im Reich

- 1 Die Degussa AG hat mit der Aufarbeitung das Forschungsinstitut für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität zu Köln beauftragt, dessen Direktor Prof. Dr. Toni Pierenkemper wiederum den Autor dieses Beitrages als Bearbeiter einsetzte.
- 2 Unter dem Edelmetallsektor werden dabei aus pragmatischen Gründen die Produzenten von Edelmetallen, d.h. sowohl die Scheideanstalten als auch verschiedene Buntmetallhütten mit ihren Erzgruben, die Edelmetallhalbzeugfabrikanten und die industriellen und handwerklichen Verbraucher von Edelmetall und Edelmetalllegierungen sowie die Silberhändler verstanden. Unter den Edelmetallverbrauchern erscheinen durch diese Definition auch Unternehmen anderer Industriebranchen wie z.B. der Photochemie, die auf Edelmetalle für ihre Produktion angewiesen waren.
- 3 Im weiteren Text wird die schon in den dreißiger und vierziger Jahren gebräuchliche Kurzform Degussa statt des damals rechtlich korrekten Namens Deutsche Gold- und Silber-Scheideanstalt vormals Roessler verwandt.
- 4 Der Begriff „Verwertung“ findet sich in den Quellen über den Raub der Edelmetalle, aber auch anderer geraubter und beschlagnahmter Gegenstände, wie privater Hausrat, gewerbliche oder landwirtschaftliche Produkte oder Wertpapiere, immer wieder und stellt eine der zahlreichen Euphemismen des nationalsozialistischen Sprachge-

untersucht. Eine quantitative Bestimmung der geraubten Edelmetallmengen wird angestrebt. Bisher ist weder der Raub von Edelmetallen in Deutschland und den besetzten Gebieten noch die Entwicklung des Edelmetallsektors bzw. die Beteiligung der Unternehmen an der Verwertung geraubter Edelmetalle und deren Ursachen erforscht worden.

Anders als die bisherige öffentliche Diskussion wird sich die Studie aus mehreren Gründen jedoch nicht auf die Untersuchung und die Verwertung des Raubgoldes aus den Vernichtungslagern beschränken. Dieses Gold stellte quantitativ nur den geringsten Teil des den europäischen Juden geraubten Goldes dar, da die Beschlagnahme und der Raub in den besetzten Gebieten und auch in Deutschland schon lange vor der Deportation einsetzte und zu einem großen Teil abgeschlossen war. Das Gold aus den Vernichtungslagern war nur noch ein kleiner Teil des in Gold vorhandenen Vermögens der Opfer. Soll der Raub von Edelmetallen aus jüdischem Besitz nur annähernd richtig geschätzt werden, so muß neben dem Opfergold auch anderes Raubgold, z. B. aus dem Raub verschiedener deutscher Institutionen - u.a. Finanzbehörden, Devisenstellen, Haupttreuhandstelle Ost, Devisenschutzkommandos - in den besetzten Gebieten oder die zwangsweise Abgabe von Gold durch die deutschen Juden bei den Leihhäusern im Frühjahr 1939 oder während der Deportation ab 1941 in eine historische Untersuchung miteinbezogen werden. Den Juden wurde allerdings im Zuge der Edelmetallablieferung nicht nur Gold, sondern auch Platin und große Mengen Silber von den deutschen Institutionen abgenommen.

Außer den europäischen Juden waren auch andere Bevölkerungsgruppen und ferner Institutionen in den besetzten Ländern von der Jagd des Deutschen Reiches auf Edelmetalle betroffen. Neben dem besser untersuchten Raub des Nationalbankgoldes in den verschiedenen Ländern nahmen die Besatzungsbehörden auch Zugriff auf andere staatliche und private Edelmetallressourcen, insbesondere bei den unterdrückten und verfolgten Bevölkerungsgruppen wie den Sinti und Roma oder den polnischen Staatsbürgern. Daneben war auch die Ausbeutung goldhaltiger Kupfererze in Jugoslawien, von Silbervorkommen in der Tschechoslowakei oder die Scheidung der Silbermünzenbestände zahlreicher europäischer Länder (u. a. Polen, Frankreich, Niederlande) von Bedeutung. In allen Fällen machten sich die Deutschen die verschiedenen Edelmetallmengen für die Kriegswirtschaft zunutze, sei es in Form von Gold als Zahlungsmittel im Außenhandel oder in Form von Platinmetallen und Silber als kriegswichtige Rohstoffe für die deutsche Rüstungsindustrie.

Jedoch spricht nicht nur die grundlegende Beschreibung und Erklärung der Entwicklung des Edelmetallsektors für eine Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes. Vielmehr ist es mit einer isolierten Betrachtung des Opfergoldes aus Vernichtungslagern allein nicht möglich, die Menge des den Juden geraubten Goldes auch nur annähernd zu bestimmen. Erst wenn die Grundstruktur der „Edelmetallverwertung“ von 1938 bis 1945 mit den zahlreichen handelnden und konkurrierenden Institutionen Nazideutschlands aufgearbeitet ist, können die vorhandenen

brauchs im Zweiten Weltkrieg dar. „Verwertet“, d.h. aus etwas Nutzen gezogen, wurde schlichtweg aus allem, was beweglich und damit zu rauben war. Die geraubten Edelmetalle stellen nur einen kleinen Teil dieses Ausbeutungsprozesses im von den Deutschen besetzten Europa dar, dessen wissenschaftlich Erforschung bis jetzt nicht erfolgt ist. Zum Verwertungs-begriff siehe: *W. Naasner*, Neue Machtzentren in der deutschen Kriegswirtschaft 1942-1945, Boppard am Rhein 1994, S. 405-421. Siehe zu den unterschiedlichen Interpretationen des Begriffes „Verwertung“ im Zusammenhang mit dem Holocaust: *G. Aly/S. Heim*, Vordenker der Vernichtung, Hamburg 1991. In diesem Projekt wird ein neutraler Verwertungs-begriff verwendet, bezogen allein auf den Raub der Edelmetalle wie oben erläutert.

quantitativen Quellen für Schätzungen genutzt werden. Andernfalls würden viele Raubzüge unberücksichtigt bleiben oder Doppelzählungen erfolgen.

Da das Ziel des Projektes eine Analyse der Edelmetallbranche und insbesondere der Degussa AG im nationalsozialistischen Deutschland ist, stellt der vorliegende Beitrag daher kein abschließendes Ergebnis vor, wie der Zwischenbericht der Historikerkommission der Deutschen Bank zum Goldhandel dieses Unternehmens im Zweiten Weltkrieg⁵ oder die Studie des Hannah-Ahrendt-Institut für Totalitarismusforschung über die Rolle der Dresdner Bank bei den Goldexporten in die Türkei.⁶ Im Sinne eines Werkstattberichtes soll vielmehr zunächst über das Untersuchungsziel informiert und einige bisher untersuchte Teilaspekte vorgestellt werden, insbesondere die Beschlagnahme jüdischer Edelmetalle 1939 durch die staatlichen Leihhäuser und die weitere Verwertung dieses beschlagnahmten Goldes und Silbers 1939 bis 1941.⁷

II. Beschreibung des Forschungsprojektes

Hauptziel des Forschungsprojektes ist die Untersuchung der Entwicklung des deutschen Edelmetallsektors von 1933 bis 1945 und des Raubes von Edelmetallen durch die Deutschen im Zweiten Weltkrieg. Dabei wird die Studie in zwei Perioden von 1933 bis 1939 bzw. 1939 bis 1945 unterteilt.

Der erste Zeitabschnitt von 1933 bis 1939 beschäftigt sich mit der Entwicklung der Edelmetallbranche unter besonderer Berücksichtigung der einsetzenden staatlichen Edelmetallbewirtschaftung und der Versorgung der Branche mit Edelmetallen. Die Beschlagnahme von Edelmetallen deutscher Juden im Frühjahr 1939 stellt einen Präzedenzfall für die späteren Raubzüge in den besetzten Gebieten dar.⁸

Ausgehend von einer detaillierten Marktanalyse des Edelmetallsektors und insbesondere des Scheidegeschäfts steht zuerst die Einführung und Funktionsweise des Edelmetallbewirtschaftungssystem 1935 im Vordergrund. Es wurde unter dem Zwang der Devisenbestimmungen im Rahmen des „Neuen Plans“ von Hjalmar Schacht eingeführt. Eine besondere Rolle nahm dabei die Degussa als Marktführerin, vor allem in der Scheidung von Gold und als Konventionseleiterin verschiedener Kartelle dieses Sektors ein.⁹ Weiterhin wird die Verschärfung des Bewirtschaftungssystems, die Reaktion der Unternehmen auf die völlig veränderten Handlungsbedin-

⁵ J. Steinberg, Die Deutsche Bank und ihre Goldtransaktionen während des Zweiten Weltkrieges, München 1999.

⁶ J. Bähr, Der Goldhandel der Dresdner Bank im Zweiten Weltkrieg. Ein Bericht des Hannah-Ahrendt-Instituts. Unter Mitarbeit von Michael C. Schneider, Leipzig 1999.

⁷ In diesem Beitrag wird nicht auf die „Verwertung“ des „Opfergoldes“, d.h. des Goldes, das den Opfern der nationalsozialistischen Vernichtungslagern geraubt wurde, eingegangen, da dieses der Gegenstand eines gemeinsamen Beitrages von Johannes Bähr, Constantin Goschler, Bertram Perz, Thomas Sandkühler, Jonathan Steinberg, Dieter Ziegler, und dem Verfasser sein wird.

⁸ Auf letzteres wird im dritten Teil dieses Beitrages genauer eingegangen.

⁹ Die beiden wichtigsten Kartelle sind die Scheidekonvention und die Rohsilberkonvention. An der Rohsilberkonvention waren die Degussa, die Mansfelder Kupferschieferbergbau A.G., Eisleben, die Norddeutsche Affinerie, Hamburg, die Staatlich Sächsischen Hütten- und Blaufarbenwerke, Freiberg/Sachsen, die Allgemeine Gold- und Silber-Scheideanstalt A.G., Pforzheim und die Ober- und Unterharzer Berg- und Hüttenwerke GmbH, Goslar (Stand 10.3.1938) beteiligt. Bei der Scheidgut-Konvention waren es die Degussa, die Norddeutsche Affinerie AG, Freiberg und die Allgemeine in Pforzheim, wobei es noch eine kleine Scheidgut-Konvention gab, bei der die Degussa Zweigniederlassung Pforzheim, die Allgemeine Pforzheim, Dr. E. Dürrwächter, Pforzheim, Ph. Ehrismann, Pforzheim, C. Hafner, Pforzheim, Heimerle & Meule KG, Pforzheim, Carl Schaefer, Pforzheim und Dr. Th. Wieland, Pforzheim, beteiligt waren (Stand 10.3.1938). Unternehmensarchiv der Degussa AG (nachfolgend zitiert mit UA Degussa) GEH 3. Hirtes/10.

gungen und die sich verschärfende Konkurrenz untereinander um die Verteilung der Edelmetallressourcen untersucht. Diese äußerte sich vornehmlich in Versuchen auf die Entscheidungen der Berliner Regierungsstellen Einfluß zu nehmen. Die Degussa konnte in den Jahren 1935 bis 1937 ihre Position als Marktführerin erfolgreich verteidigen und übernahm als privates Unternehmen die Funktion einer Verteilungsstelle im Auftrag der staatlichen Überwachungsstelle für Edelmetalle.¹⁰ Damit sicherte sich das Unternehmen seine beherrschende Marktposition, ohne daß die Bemühungen der Mitbewerber im Scheidegeschäft oder anderer Gruppen (z.B. Fachgruppe Schmuckwaren-Industrie, Reichsinnungsverband des Juwelier-, Gold- und Silberschmiedehandwerks sowie Wirtschaftsgruppe Metallverarbeitung) um die Zuteilung von Edelmetallen damit beendet waren. Vielmehr war das Ringen um die Ressource Edelmetall, d.h. um Genehmigung von Devisen für den Import von reinen Edelmetallen oder edelmetallhaltigen Materialien, um die Verarbeitung in den Scheidereien und um die Zuteilung reiner Edelmetalle oder Halbfertigprodukte für die verschiedenen weiterverarbeitenden Industrie- und Gewerbebezweige oder den Handel, ein Kennzeichen der Jahre 1936 bis 1939. Ursache hierfür war die ständig unzureichende Bereitstellung von Devisen durch das Reichswirtschaftsministerium für den Edelmetallimport und der niedrige deutsche Selbstversorgungsgrad bei immer größerem Bedarf aufgrund der Rüstungskonjunktur¹¹ und der gestiegenen privaten Nachfrage.

Die Entwicklung der Edelmetallbranche mit ihrem Bewirtschaftungssystem, die Interessen und Handlungen von Unternehmen und Institutionen und deren Ursachen bildeten die Basis für die weitere Entwicklung in der Kriegszeit. Der schon vor 1939 latent vorhandene Nachfrageüberhang nach Edelmetallen ließ jedoch noch in der Friedenszeit des „Dritten Reiches“ ein festgefügtes Bewirtschaftungssystem entstehen, das nach Kriegsausbruch ohne grundsätzliche Veränderungen bis 1945 bestehen blieb.¹² Die das Angebot an Edelmetallen beständig übersteigende Nachfrage übte einen fortwährenden Druck auf die beteiligten Unternehmen, Verbände und Behörden aus. Dies führte nicht nur zu stärkerer Reglementierung, staatlichen Eingriffen und zu einer ständigen Suche nach devisensparenden Importverfahren und Produktsubstitutionen. Es erklärt auch teilweise die spätere Neigung der Akteure, nicht nach der Herkunft der Edelmetalle oder dessen recht- bzw. unrechtmäßigen Erwerb zu fragen. Das zeigte sich schon vor Kriegsausbruch, als direkt nach Bekanntwerden der Beschlagnahme der Edelmetalle aus jüdischem Besitz durch die Leihhäuser der Konkurrenzkampf um das Gold und Silber auf den verschiedenen Handlungsebenen des Bewirtschaftungssystems einsetzte.

Die Darstellung der Entwicklung des Bewirtschaftungssystems in der Edelmetallbranche und die Analyse der Entscheidungen von Unternehmen und anderer Institutionen bietet dann die Ausgangsbasis für den zweiten Teil der Untersuchung über die Entwicklung der Edelmetallbranche von 1939 bis 1945. Sowohl das Bewirtschaftungssystem auf der Verarbeitungsseite, als auch die Beschaffung der Edelmetalle, der genaue Transferweg ins Reich und die Weiterverwendung sind hier von Interesse.

10 Die Überwachungsstelle für Edelmetalle, später Reichsstelle für Edelmetalle, wurde 1935 errichtet, um die Ein- und Ausfuhr von Edelmetallen und edelmetallhaltigen Gegenständen zu überwachen. Ab 1936 wurde sukzessive ein vollständiges Bewirtschaftungssystem eingeführt, wobei nach und nach die Preise, Importmengen und die Verwendungszwecke immer stärker reglementiert wurden.

11 Kriegswichtige Bedeutung besaßen die Edelmetalle in vielen Industriezweigen, u.a. Silber für die Herstellung von Röntgen- und Luftaufklärungsfilmern in der Photoindustrie, als Kontaktwerkstoff in der Elektrotechnischen Industrie, insbesondere im Flugzeugbau. Platin besaß eine große Bedeutung u. a. im Apparate- und Gerätebau für die chemische Industrie und als Katalysator für die Elektrochemie.

12 Vor allem wurde die Verwendung im privaten Konsum eingeschränkt und die Exporte drastisch gekürzt, am eigentlichen technischen Ablauf und dem Bewilligungsverfahren änderte sich nichts.

Große Änderungen des Bewirtschaftungssystems traten nach Kriegsausbruch allein in der Herkunft und der Beschaffung der Edelmetalle ein. Die Beschaffung ging im Laufe des Krieges nämlich immer mehr von den Importunternehmen auf staatliche Institutionen, NS-Organisationen und die sogenannten Kriegsgesellschaften (Roges = Rohstoff-Handelsgesellschaft mbH, Wifo = Wirtschaftliche Forschungsgesellschaft mbH u.a.) über, die zum Zweck der Ausbeutung der besetzten Länder gegründet wurden. Außer ihnen konfiszierten die Verwertungs- und Verwaltungsgesellschaft der Haupttreuhandanstalt Ost, reguläre Wehrmachtseinheiten, Devissenschutz- oder Wehrerfassungskommandos, aber auch SS-Institutionen edelmetallhaltige Gegenstände. Des weiteren agierten private Unternehmen wie das „arisierte“ Bankhaus Lippmann, Rosenthal & Co. in Amsterdam, die Deutsche Revisions- und Treuhand AG und Einzelstäbe im Auftrag des Reiches, der Wehrmacht oder der Vierjahresplanbehörde als Aufkäufer und beschlagnehmende Instanzen. Private Unternehmen wie die Degussa, die Staatlich-Sächsischen Hütten- und Blaufarbenwerke Freiberg/Sachsen oder die Württembergische Metallwarenfabrik Geislingen kauften in den eingegliederten und besetzten Gebieten Edelmetalle, Schmuck, Scheidmaterial und edelmetallhaltige Erze selbständig von Privaten und staatlichen Stellen an, darunter die Gettoverwaltung Lodz und besetzte ausländische Silber- und Kupfergruben.

All dies ist bisher kaum beachtet worden, da die öffentliche Debatte sich allein auf die Handlungen der SS und der Reichsbank konzentriert hat. Tatsächlich waren aber weit mehr Institutionen und Unternehmen an der Aufbringung dieses Materials in ganz Europa beteiligt, und die Art und Weise dieser Aufbringung läßt sich schwer auf einen einzigen Nenner bringen. Die Skala reicht vom angeblich oder tatsächlich legalen Kauf von Edelmetallen über Beschlagnahmen bis hin zum Raub. Die genauen Umstände dieser Beschaffungsaktionen, ihr Umfang und die Wege der Edelmetalle ins Reich werden in diesem Forschungsprojekt an Fallbeispielen untersucht. Auf diese Weise sollen Antriebsfaktoren auf dem Gebiet der Edelmetalle herausgearbeitet und die Handlungsspielräume der Akteure ausgelotet werden, die ohne zentrale Lenkung operierten, oft genug unter Umgehung oder im direkten Verstoß gegen das NS-Maßnahmenrecht. So weist auch das Edelmetallbeschaffungssystem mit seinen konkurrierenden und divergierenden Interessenvertretern eine polykratische Struktur auf, die für den Nationalsozialismus typisch erscheint, bislang aber noch zuwenig in der Raub- und Plünderungswirtschaft des „Dritten Reiches“ analysiert wurde.

Neben der Beschaffung sind auch der Transfer ins Reich, die Verteilung und die Verrechnung des finanziellen Nutzens aus dem Raub der Edelmetalle zu untersuchen, da die staatlichen Institutionen und NS-Organisation nicht einheitlich vorgingen. Annehmende Stellen im Reich waren zumeist die Reichsbank, die Hauptkasse (Beutestelle) des Reichsfinanzministeriums oder die Reichsstelle für Edelmetalle und im beschränkterem Ausmaß auch die Roges.¹³ Auch auf dieser Ebene findet sich die Konkurrenz der Beteiligten um die Ressource Edelmetall bzw. um das Recht des finanziellen Nutzens. Allerdings konnte sich keine Stelle mit ihren Partikularinteressen, auch nicht die Reichsbank, gänzlich durchsetzen.

Noch weniger als die Annahme war die Verteilung, Verarbeitung und die Verwendung der geraubten Edelmetalle im Reich zentralisiert. Sie variierte nach der Form der geraubten Edelmetalle. Feingold, Gold- und Silbermünzen wurden zumeist von der Reichsbank vereinnahmt.¹⁴

¹³ Im Falle der von der Verwaltungs- und Verwertungsgesellschaft der Haupttreuhandstelle beschlagnahmten Edelmetalle wurden diese bis Mitte 1944 in den Tresoren der Reichskreditgesellschaft zwischengelagert und erst dann an die Reichsbank abgegeben. BA Lichterfelde R 2104 Nr. 69.

¹⁴ Die ersten beiden Arten wurden zumeist als Valuta zur Finanzierung des Außenhandels mit den neutralen Staaten eingesetzt, das Feingold mußte eventuell in der Preußischen Münze eingeschmolzen werden, die Münzen konnten

Silbermünzen, Silberschmuck und andere silberhaltige Wertgegenstände von Privatleuten wurden dagegen durch Scheidung der industriellen Nutzung zugeführt und durch das Bewirtschaftungssystem verteilt. Auch Schmuckstücke aus Gold wurden häufig geschieden, wobei das Gold buchhalterisch entweder für die exportierende Schmuck- und Dentalindustrie verwendet wurde oder als Barren an die Reichsbank ging. Dies gilt ebenso für Alt- und Bruchgold sowie Zahngold. Nur sehr wertvolle Schmuckstücke wurden nach Sichtung durch die Städtische Pfandleihanstalt in Berlin direkt in den Export geschleust. Die Gold- und Silbermengen aus edelmetallhaltigen Erzen und Gruben wurden zumeist direkt den Scheideanstalten bzw. der Reichsbank oder den industriellen Nutzern zugeführt.

Eine zentrale Verteilung der Edelmetalle erfolgte nicht und keine der beteiligten Stellen hatte eine vollständige Übersicht über das System. Bei der Silberverteilung besaß zwar die Degussa zusammen mit der Reichsstelle den größtmöglichen Einblick, jedoch keinen vollständigen Überblick. Beim Gold war die Reichsbank zusammen mit der Vierjahresplanbehörde wohl am besten informiert.¹⁵ Auch bei der Verteilung und Verwendung zeigt sich die Konkurrenz der Edelmetallverwender; die Eigeninteressen der Beteiligten spielten also weiterhin eine große Rolle. Um Goldzuteilungen bemühten sich neben verschiedenen staatlichen Stellen¹⁶ auch inländische exportorientierte Edelmetallverarbeiter in der Schmuckindustrie, Halbzeugfabrikanten und das Juwelierhandwerk. Über die genaue Verteilung des Goldes entschieden dabei die Devisenabteilung der Vierjahresplanbehörde sowie die Reichsbank.¹⁷ Die Reichsstelle für Edelmetalle war lediglich für die Verteilung des dem Binnenmarkt zugeteilten Goldes verantwortlich und bediente sich hierzu der Degussa. Das Silber und die Platinmetalle verteilte die Reichsstelle für Edelmetalle zusammen mit der Degussa, Platin auch zusammen mit der W. C. Heraeus GmbH. Die Reichsstelle war jedoch auch beim Silber und Platin von den Vorgaben des Reichswirtschaftsministeriums und damit faktisch von der Vierjahresplanbehörde abhängig.¹⁸

Nach Kriegsausbruch hielt die Konkurrenz der staatlichen Stellen und Privatunternehmen um die Nutzung und den Verbrauch der Edelmetalle an. Allerdings erhielten nun vor allem die rüstungswirtschaftlichen Argumente größere Bedeutung. Anders als vor dem Krieg schwächte sich aufgrund des Verwendungsverbot für den Binnenmarkt die Position einiger, auf den inländischen Konsum ausgerichteter Gruppen (Schmuckhersteller und Juweliere) deutlich.

in dieser Form exportiert werden, allerdings wurden auch große Mengen an Goldmünzen aus den Nationalbanken zu 900er Goldbarren umgeschmolzen.

15 Die fehlende zentrale Planung und Übersicht für die Beschaffung und Verteilung aller Edelmetalle macht es notwendig, eine Marktanalyse mit allen Beteiligten als methodisches Mittel zu wählen. Die wenigen noch vorhandenen Unterlagen aus der Edelmetallabteilung im Bundesbankarchiv bzw. im Nationalarchiv Washington und der Devisenabteilung der Vierjahresplanbehörde im Sonderarchiv Moskau geben nur sehr partiell Auskunft, so daß eine Untersuchung allein der Goldbewegungen im „Dritten Reich“ sich nur stückwerkhaft und mosaikartig aus vielen kleinen Hinweisen in den Archivalien zusammensetzen läßt.

16 Z.B. hatten das Auswärtige Amt und das Reichssicherheitshauptamt bestimmte Goldmengen bzw. ihre Devisenäquivalente für ihre Arbeit im Ausland zur Verfügung. Siehe *Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hg.)*, Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg. Zwischenbericht, Bern 1998, S. 35 und 42-43 (künftig zitiert mit UEK).

17 Wer die Entscheidung wirklich traf und nach welchen Kriterien, ist bis jetzt nicht eindeutig klar. Reichsbankdirektor Puhl befürchtete nach Kriegsende in den Verhören den Alliierten immer darauf, daß die Reichsbank die Weisungen über die Verwendung des Goldes von der Vierjahresplanbehörde erhielt, was allerdings auch deutlich als Verteidigungsstrategie seiner eigenen Person zu erkennen ist. Hier sind nähere Untersuchungen notwendig.

18 Auch hier sind die genauen Entscheidungsbefugnisse schwer auszumachen und bedürfen noch weiterer Untersuchung.

Durch die Rationalisierungsbemühungen 1942 verringerte sich die Bedeutung der kleineren Scheideanstalten bei den staatlichen Stellen. Dieses schwer zu durchschauende Interessen- und Handlungsgeflecht wurde dabei durch die ständig vorhandene Nachfrage nach Silber und Platin für die Kriegswirtschaft bzw. nach Gold für die Finanzierung des Außenhandels unter Druck gehalten. Nach dem Angriff auf die Sowjetunion nahmen z. B. die vorab gebildeten Reserven beim Silber immer mehr ab.¹⁹ Lediglich beim Gold herrschte aufgrund der von 1933 bis 1939 betriebenen geheimen Reservebildung²⁰ und der zahlreichen Raubzüge in den Notenbanken und in den besetzten Gebieten für die Reichsbank kein Mangel, wie die großen Bestandsmengen am Ende des Krieges zeigen.²¹

Für die Fragestellung dieses Projekts erscheint eine Marktanalyse unter Berücksichtigung der vorhandenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, verbunden mit einer Analyse der unternehmerischen Mikro- und sektoralen Makroebene gut geeignet. Auf diese Weise können die Entwicklung der Edelmetallbranche, die Ursachen hierfür und die Interessen und Handlungen der beteiligten Unternehmen, insbesondere der Degussa, herauszuarbeiten werden. Eine Konzentration der Untersuchung auf die Edelmetallabteilung der Degussa ist darüber hinaus allein durch ihre führende Marktposition gegeben. Gegenüber einer rein auf die Unternehmensebene der Degussa angelegten Untersuchung bietet diese Vorgehensweise den Vorteil, daß ein Vergleich der handelnden Unternehmen möglich wird. Auch für das zweite Ziel der Studie, eine möglichst genaue quantitative Schätzung des Edelmetallraubs zu erreichen, ist eine solche Vorgehensweise besser geeignet, da bei einer ausschließlichen Berücksichtigung der Degussa große Mengen an Edelmetallen, die nicht oder anderswo geschieden wurden, unbeachtet blieben. Schließlich leistet das methodische Verfahren so auch einen Beitrag zur Wirtschaftsgeschichte der nationalsozialistischen Zeit.

Die Quellenlage legt ebenfalls die beschriebene Arbeitsweise nahe. Aufgrund des stark arbeitsteiligen Charakters der „Edelmetallverwertung“ geben die meisten Aktenbestände nur Auskunft über einen kleinen Teil der Verwertungskette. Außerdem ergibt sich aus diesen Berichten und Aktennotizen der Degussa nur die Sichtweise dieses Unternehmens. Hinzu kommt, daß die im Unternehmensarchiv der Degussa AG vorhandenen Akten der Edelmetallabteilung in den vierziger oder spätestens Anfang der fünfziger Jahre intensiv nach belasteten Dokumenten durchsucht und diese anschließend vernichtet worden sein müssen.²²

19 Deutlich kann man die Heranziehung bestimmter Ressourcen wie z.B. das holländische oder französische Silbermünzgold als Anzeichen für die sich verschärfende Versorgungslage ab Mitte bis Ende 1941 betrachten. Bestand R2 Nr. 30809.

20 Siehe hierzu die Ausführungen Puhls in: Bundesbankarchiv B 330, Dienststelle des Direktoriums Nr. 10061/6 Gold 1953-1979 bzw. *UEK*, S. 36.

21 So stellten die Alliierten allein in Deutschland Gold im Werte von mindestens 265,6 Millionen \$ sicher. Dies gilt jedoch nicht für den deutschen Inlandsverbrauch, der weiter stark gedrosselt und kontingentiert blieb. *UEK*, S. 35. Der Transfer des Goldes ins Ausland wird in dieser Studie nicht näher untersucht, sondern nur als Rahmenbedingung berücksichtigt, da der Goldexport nicht von Unternehmen des Edelmetallsektors durchgeführt wurde und andere Studien sich bereits intensiv damit beschäftigen. Die Transferfrage spielt lediglich für die exportierende Schmuckindustrie und wenige andere Goldverarbeiter eine Rolle, auf die dann eingegangen wird.

22 Im Unternehmensarchiv besteht eine ausgesprochen gute Aktenlage für die Edelmetallabteilung bis zum Jahre 1939. Nach diesem Jahr sind nicht nur weniger Akten vorhanden, sondern die über 1939 hinausgehenden Sachakten enthalten immer weniger Korrespondenzen und Berichte, meist nur unproblematischer Sachvorgänge. Andere durchgehende Sachakten mit ungefährlichem Inhalt sind dagegen für die gesamte Kriegszeit erhalten geblieben. In wenigen Akten zu Wiedergutmachungsverfahren Anfang der fünfziger Jahre finden sich auch Kopien zahlreicher wichtiger Dokumente über Edelmetallgeschäfte zwischen 1938 und 1941, insbesondere zur Leihhausaktion, die in den Originalakten nicht mehr vorhanden sind. Es ist daher zu vermuten, daß gegen Kriegsende, wahrscheinlich erst

III. Die Beschlagnahme jüdischer Edelmetalle im März 1939 und ihre „Verwertung“

Die Beschlagnahme der Edelmetalle aus jüdischem Besitz durch Abgabe bei vorher bestimmten staatlichen Pfandleihanstalten im März 1939 und die weitere Nutzung dieser Edelmetalle bis 1941 wird im folgenden näher beleuchtet, da an diesem Fallbeispiel die Gesamthematik des Projekts und die Quellenproblematik sehr gut deutlich gemacht werden können. Außerdem stellte diese Aktion den Beginn der Beteiligung der Degussa und anderer Unternehmen der Edelmetallbranche in den nationalsozialistischen Edelmetallraub dar. Einige der in dieser Aktion aufgebauten Strukturen wurden auch bei der Verwertung der im Zweiten Weltkrieg geraubten Edelmetalle weiterhin genutzt. Bisher ist die Beschlagnahme von Edelmetallen nur kursorisch im Rahmen der Gesamtmaßnahmen des nationalsozialistischen Staates gegen die jüdische Bevölkerung nach dem Novemberpogrom 1938 thematisiert worden.²³ Dies gilt allerdings auch für die Beschlagnahme anderer Wertgegenstände deutscher Juden, die bisher nicht Gegenstand einer detaillierten Untersuchung waren.²⁴

Die Konfiszierung von Schmuck und Juwelen bei Personen jüdischer Abstammung ist aber wohl weit vor der „Reichskristallnacht“ geplant worden. Der Grund hierfür waren vor allem die Devisengesetzgebung, die Kontrolle und die strafrechtlichen Maßnahmen, die den deutschen Juden den Transfer ihres Vermögens ins Ausland außerordentlich erschwerte. Durch den Kauf teurer und gleichzeitig mobiler Wertgegenstände wie Schmuck bestand für sie eine Möglichkeit, die Beschlagnahme des Vermögens zu erschweren, sich eine größere finanzielle Flexibilität zu erhalten und wenigstens einen Teil ihres Vermögens illegal außer Landes zu bringen, um es vor dem Zugriff der deutschen Behörden zu retten. Zahlreiche Beispiele verhafteter Juden oder nichtjüdischer Mittelsmänner, die in der deutschen Presse als Beispiel für den „volksschädlichen“ Charakter des Judentums propagandistisch ausgeschlachtet wurden²⁵, bele-

in der Nachkriegszeit, die Akten „gesäubert“ wurden. Interessant ist hierzu auch eine Meldung des stellvertretenden Leiters der Zweigniederlassung Berlin, der dort für Edelmetalle zuständig war, Dr. Deppe, vom 8.2.1945 an die Frankfurter Zentrale, daß er die älteren Akten des Sonderringes Edelmetalle vernichtet hätte und den Rest dafür vorbereiten würde. Er empfahl das gleiche Verfahren auch für die Frankfurter Akten. Unternehmensarchiv der Degussa AG (künftig zitiert mit UA Degussa) DL 3 H.Schlösser/1. Diesen Brief erwähnt auch: S. Eizenstat u.a. (Hg.), U.S. and Allied Wartime and Postwar Relations and Negotiations with Argentina, Portugal, Spain, Sweden and Turkey on Looted Gold and German External Assets and U.S. Concerns about the Fate of the Wartime Ustasha Treasury, Washinton 1998, Annex. 1.

23 Genauere gehen z.B. Barkai, Genschel und auch Kwiet auf diese Aktion ein. H. Genschel, Die Verdrängung der Juden aus der Wirtschaft im Dritten Reich, Göttingen u.a. 1966, S. 150-204. A. Barkai, Vom Boykott zur „Entjudung“. Der wirtschaftliche Existenzkampf der Juden 1939-1943, Frankfurt 1987, S. 125-196. K. Kwiet, Nach dem Programm: Stufen der Ausgrenzung, in: W. Benz (Hg.), Die Juden in Deutschland 1933-1945, München 1992², S. 545-659, hier 560-569.

24 Bisher wurde vornehmlich die Arisierung von Unternehmen untersucht, was wegen des größeren Anteils der Unternehmen am Gesamtvermögen der deutschen Juden auch gerechtfertigt erscheint. Siehe als neuestes und regionales Beispiel hierzu die Arbeit von Bajohr, in dem aber deutlich wird, daß die Ausbeutung der deutschen Juden bisher noch kaum systematisch untersucht wurde. Der Verlust von Grundstücken, Mobilien, Bar- und Girogeld, Wertpapieren und anderen Wertsachen ist sowohl für die deutschen als auch für die europäischen Juden bisher immer nur sehr kurz abgehandelt worden. Der Wert dieser geraubten Güter dürfte denjenigen der geraubten Edelmetalle um ein vielfaches übersteigen. Siehe F. Bajohr, Arisierung in Hamburg. Hamburg 1996.

25 So berichtete man noch am 24. 8. 1942 im Berliner Lokalanzeiger über die vergebliche Flucht von jüdischen „Devisenschiebern“, obgleich die Flucht eigentlich erfolgreich gewesen war und nur durch den deutschen Überfall auf Holland entdeckt worden war: „Vergebliche Flucht nach Amsterdam. Jüdische Devisenschieber vor dem Berliner Gericht. Devisenschlebung von 255.000 RM in bar und sonstige Werte.“ Es handelte sich um die Verurteilung des 37 Jahre alten Juden Bertold Israel Marx, des 41 Jahre alten Juden Arthur Israel Marx sowie der 67 Jahre alte

gen solche Rettungsversuche, aber auch die jüngst in der Literatur über die Rolle der Schweiz für das „Dritte Reich“ aufgezeigten Beispiele.²⁶ Neben der Angst der Machthaber vor einem Devisenverlust durch emigrierende Juden, die ihr Kapital in Schmuck und Juwelen anlegten, stand dabei auch die grundsätzliche Absicht der Nationalsozialisten, die Juden weitestgehend auszubeuten.²⁷

Von daher ist es nicht verwunderlich, daß die Juden schon nach der „Verordnung über die Anmeldung des Vermögens von Juden“ vom 26. April 1938²⁸ auch zur Offenlegung ihres Besitzes in Schmuck, Juwelen und anderen edelmetallhaltigen Wertgegenständen verpflichtet wurden.²⁹ Da wohl spätestens jetzt eine vollständige Enteignung der jüdischen Minderheit geplant war³⁰, wußten die Nationalsozialisten seitdem um die Bedeutung des Edelmetallvermögens. In jener berüchtigten Sitzung im Reichsluftfahrtministerium am 12. November 1938³¹, in der u. a. die Maßnahmen zur Ausschaltung der Juden aus der Wirtschaft beschlossen wurden, brachten Hermann Göring³² und anderen ihr Interesse an jüdischen Juwelen zum Ausdruck. Der eigentliche Beschluß zur Beschlagnahme der Edelmetalle, d.h. der vollständigen Abgabe von jüdischem Schmuck und anderen edelmetallhaltigen Wertgegenständen, wurde nach den Aufzeichnungen des Ministerialrats im Reichsinnenministerium Dr. Bernhard Lösener bzw. des Unterstaatssekretärs im Auswärtigen Amts Ernst Woermann auf der Sitzung vom

Jüdin Rosa Sara Marx geb. Rosenheim vor der 4. Moabiter Strafkammer. Die beiden Männer waren nach der Besetzung der Niederlande von der Wehrmacht verhaftet worden und hatten 1935 und 1936 über den jüdischen Spediteur Lipschütz „Arisierungsgewinne“ und weitere Summen in Höhe von knapp 500.000 RM in Form von Bargeld und Schmuck, den man bei einem Hamburger Juwelier gekauft hatte, in die Niederlande geschmuggelt.

²⁶ Siehe beispielsweise die Ausführungen von Balzli über den Schmuggel in den dreißiger Jahren: *B. Balzli, Treuhänder des Reiches*, Zürich 1997, S. 37-56.

²⁷ Zur nationalsozialistischen „Ausbeutungslogik“ siehe *A. Barkai/P. Mendes-Flohr/S. Lowenstein*, *Deutsch-jüdische Geschichte in der Neuzeit*. Bd. IV. Aufbruch und Zerstörung 1918-1945, München 1997, S. 221.

²⁸ RGBl I 1938, S. 414 f.

²⁹ Auch hier sind Hinweise vorhanden, daß vor allem hochwertige Gegenstände wie Schmuck und Juwelen aus Edelmetallen bewußt von deutschen Juden nicht angegeben wurden. Ein Beispiel hierfür findet sich im Tagebuch der Helga Nathorff vom 18.3.1939, zitiert nach: *H.-J. Döscher*, „Reichskristallnacht“, Frankfurt am Main, Berlin 1988, S. 140. Auf versteckten und nicht abgegebene Schmuck deuten auch die zahlreichen Razzien der Gestapo hin, bei denen nach dem Frühjahr 1939 weiterhin Edelmetalle und Schmuck gefunden wurden. Siehe Anmerkung 45 weiter unten. Eine genaue Schätzung über den nicht in der Vermögenserklärung angegebenen Schmuck läßt sich kaum realisieren. Siehe zur Vermögenserklärung: *H.G. Adler*, *Der verwaltete Mensch*, Tübingen 1974, S. 492-493; *Barkai*, *Boycott*, S. 125; *Bajohr*, S. 223-225.

³⁰ *Barkai/Mendes-Flohr/Lowenstein*, S. 213.

³¹ Ein unvollständiges Protokoll dieser Sitzung findet sich in: *Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof*. Nürnberg 14.11.1945-1.10.1946. Nürnberg 1949. D.: PS 1816 (künftig zitiert mit IMT). Die Aufzeichnungen von Lösener und Woermann ergänzen dieses Protokoll: *W. Strauß*, *Das Reichsministerium des Innern und die Judengesetzgebung*, in: *VfZ* 9, 1961, S. 288-292; *Döscher*, S. 114-115.

³² Göring war als Beauftragter für den Vierjahresplan schon in der Geheimen Denkschrift Hitlers im August 1936 nicht nur für die Aufrüstung der Wirtschaft, sondern auch für die Ausbeutung der Juden zuständig gemacht worden. Daraus erklärt sich nicht nur die Federführung der Vierjahresplanbehörde für die Enteignungsmaßnahmen 1938, sondern auch der Versuch dieser Institution, das enteignete jüdische Vermögen für die staatliche Aufrüstung nutzbar zu machen, zu „verwerten“. Siehe: *Hitlers Denkschrift zum Vierjahresplan 1936*, eingeleitet von Wilhelm Treue. in: *VfZ* 3, 1955, S. 184-210; *Aly/Heim* Vordenker, S. 49-69. Siehe zur Haltung Görings und der Stellung des Vierjahresplanbehörde bei der Beschlagnahme der Edelmetalle und anderer Wertgegenstände der deutschen Juden auch: *S. Heim/G. Aly*, *Staatliche Ordnung und „organische Lösung“*. Die Rede Hermann Görings „über die Judenfrage“ vom 6. Dezember 1938, in: *Jahrbuch für Antisemitismusforschung* 2, 1993, S.378-404.

12.11.1938 gefaßt.³³ Die Beschlagnahme des gesamten Vermögens und damit auch der Edelmetalle in jüdischer Hand war jedoch schon vor der Sitzung eine beschlossene Sache und von Hitler grundsätzlich – als Teil des zu beschlagenden jüdischen Vermögens – gebilligt worden.³⁴ Für die Abwicklung wurde auf der Sitzung ein Ausschuß unter Reichswirtschaftsminister Funk eingesetzt.³⁵ In den Verordnungen und Erlassen vom 3. Dezember 1938, in denen die deutschen Juden zu einer „Sühneleistung“ für die von Nationalsozialisten angerichteten Schäden der „Kristallnacht“ gezwungen wurden, waren allerdings zunächst nur das Verbot des Kaufes von Edelmetallen und Gegenständen aus Gold, Platin oder Silber an Privatpersonen bzw. ein Anbiebungszwang bei zentralen staatlichen Stellen vorgesehen, damit die „Sühneleistung“, die in Reichsmark erfolgen mußte, bezahlt werden konnte.³⁶ Erst am 24. Februar 1939³⁷ folgte der Erlaß zur Abgabe edelmetallhaltiger Gegenstände. Die Gründe für diese Verzögerung sind schwer verständlich, zumal Göring und andere Beteiligte schon auf der Sitzung am 12.11.1938 damit rechneten, daß die Juden Teile ihres Vermögens in Schmuck und Juwelen anlegen und damit dem Zugriff des Staates entziehen würden.³⁸

Eine Ursache für die Verzögerung mag in den zeitraubenden Vorbereitungen für die Abgabeorganisation gelegen haben³⁹, da die Abgabe wegen fehlender Sachkenntnis in Edelmetallangelegenheiten nicht über die Finanzämter möglich war und eine andere Form der Organisation gefunden werden mußte. Die Zwangsabgabe bei Leihhäusern bot sich an, da diese in staatlicher Hand und über das gesamte Reich verteilt waren und zusätzlich über die nötige Sachkompetenz und ausreichende Lagerkapazitäten verfügten. Nach der Verordnung vom 24.2.1939 mußten Juden binnen zweier Wochen Wertgegenstände aus Edelmetall bei den Leihhäusern abgeben, Anfang März wurde die Frist allerdings bis zum 31.3.1939 verlängert.⁴⁰ Die Betroffenen durften pro Person lediglich den eigenen Trauring und den eines verstorbenen Gatten, silberne Armband- und Taschenuhren, Zahnersatz in persönlichem Gebrauch und zwei vierteilige Eßbestecke aus Tafelsilber je Person sowie bis zu 200 Gramm andere Silbersachen (nicht

33 Göring regte sich in dieser Sitzung über die in der Progromnacht den jüdischen Juwelieren gestohlenen Juwelen auf und hatte andererseits Angst davor, daß die deutschen Juden nach Bekanntwerden der Kontribution Schmuck sofort kaufen und über die Grenze schmuggeln würden. IMT PS-1816. Die Bedeutung, die die Nazis dem Schmuck und den Edelmetallen der Juden beimaßen, wird auch dadurch deutlich, daß Goebbels sich mit Hitler am 24.11.1938 darüber amüsierte, daß der Berliner Juwelier Markgraf geplündert wurde. Siehe: *E. Fröhlich (Hg.)*, Die Tagebücher von Joseph Goebbels. Sämtliche Fragmente. Teil 1 Aufzeichnungen 1924-1939. Bd. 3 1.1.1937-31.1.1939. München u.a. 1987, S. 540.

34 *S. Friedländer*, Das Dritte Reich und die Juden 1933-1939, München 1998, S. 295.

35 *Döschel*, S. 114. Dieser Ausschuß war auch für die Enteignung jüdischen Grundbesitzes, Kunstgegenständen, Aktien u. a. zuständig.

36 RGBl 1938 I S.1709. Ausgenommen waren Juden ausländischer Staatsangehörigkeit. Durch die zentrale Ankaufsstelle bot sich den Nationalsozialisten auch eine zweifache Ausbeutungsmöglichkeit, da man eine Niedrigbewertung des von den Juden angebotenen Schmucks bei der Zentralstelle statt höherer Preise im „freien“ Marktverkauf erwirken konnte. Zu den Verordnungen und Erlassen siehe auch: *J. Walk (Hg.)*, Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat, Heidelberg 1996, S. 258, 262 und 274.

37 RGBl 1939 I, S. 282, *Walk*, S. 283. In der Zwischenzeit waren allerdings einige weitere Erlasse und Verordnungen bezüglich jüdischer Edelmetalle herausgegeben worden, in denen die Pfandleihen als Abgabeorte bestimmt wurden. Siehe *Walk*, S. 274-276.

38 IMT PS-1816. Allerdings war den deutschen Juden die Veräußerung ihrer edelmetallhaltigen Wertgegenstände schon mit den Verordnungen vom 2. 12. 1938 verboten worden.

39 Wie oben ausgeführt, wurde eine Kommission unter Funk und dem Reichswirtschaftsministerium eingesetzt. Siehe hierzu: *Genschel*, S. 186-187.

40 RGBl 1939 I, S. 282; *Walk*, S. 283.

jedoch über 40 Gramm pro Person) behalten.⁴¹ Als Verkaufspreis verrechnete man den Juden lediglich den offiziellen Preis pro Edelmetallfeingehalt, der z. B. bei der Dortmunder Pfandleihe für ein Gramm Gold 2,80 RM, für ein Gramm Silber 0,35 Pf. betrug.⁴² Nicht bezahlt wurden dagegen der Fassonwert des Stückes, der deutlich höher gelegen haben dürfte. Zudem wurde der Ankaufspreis den jüdischen Ablieferern von seiten des Leihhauses nur teilweise bzw. überhaupt durch das Leihhaus nicht ausbezahlt⁴³, sondern zunächst einbehalten, später in Teilbeträgen auf Sperrkonten überwiesen oder nach der Auswanderung oder Deportation der Juden zugunsten des Reichsfinanzministeriums konfisziert. Die kommunalen öffentlichen Leihanstalten wurden am 27. Februar 1939 auf einer Zusammenkunft in Berlin vom Oberregierungsrat Gotthardt, der das „Judenreferat“ im Reichswirtschaftsministerium leitete, über die Abgabevorschriften und den Ablauf der Aktion instruiert. Hier blieben noch viele Einzelheiten offen, die nachträglich vom Judenreferat bzw. Gotthardt geregelt wurden.⁴⁴

Inwieweit es den deutschen Juden gelang, sich dieser Abgabepflicht zu entziehen, kann nur spekuliert werden.⁴⁵ Zumindest die in der Vermögenserklärung vom April 1938 angegebenen Wertgegenstände dürften vollständig abgeliefert worden sein. Die langen Schlangen vor den Leihhäusern am Ende der Abgabefrist im März 1939 deuten jedoch daraufhin, daß die Verfolgten versuchten, noch bis zuletzt Schmuck zu besseren Preisen zu verkaufen und Teile ihres

41 Genschel, S. 209; Diese Verordnung war nicht veröffentlicht worden. Befreit von der Ablieferung waren in Mischehe lebende jüdische Ehegatten. Weitere Verordnungen betrafen die Edelmetalle auswandernder Juden sowie den Preis für die Abgabe, eine Teilauszahlung und die Verlängerung der Abgabefrist bis zum 31.3.1939. Siehe Walk, S. 283-286.

42 Siehe als Beispiel Kwiet, S. 564-565. Der offizielle Preis für Feingold betrug im Deutschen Reich 2.784,- RM pro kg und für Silber lag er 1939 im Durchschnitt bei 35,28 RM pro kg. C.H. Jäger/I. Hunz, Das kleine Buch vom Silber, Innsbruck 1971, S. 70.

43 Bajohr, S. 301.

44 Eine handschriftliche Notiz über diese Sitzung ohne eine leserliche Unterschrift findet sich als Kopie in: UA Degussa DI 11.5/51. Dort findet sich auch eine Aussage des ehemaligen Regierungsrats Dr. Victor Himmighofen aus dem Metallreferat des Reichswirtschaftsministeriums vom 2. 8. 1949, daß die Entscheidungen über die Verwertung der abgegebenen Edelmetalle vom damaligen Judenreferat im RWM, d.h. des Leiters Gotthardt und seinem Bearbeiter, Landgerichtsrat Berg, getroffen wurden. Bestätigt wird dies durch eine Bemerkung vom Degussa-Vorstand und Leiter der Edelmetallabteilung, Hans Schneider, in einer Aktennotiz vom 18.7.1939 über eine Besprechung mit Ministerialrat Forkel des Reichswirtschaftsministeriums. Hinsichtlich der Verteilung des „Judengoldes“ hieß es: „Herr Forkel hat bereits vor Wochen dem Judenreferat den Vorschlag unterbreitet, dieses Gold der Edelhutche [Überwachungsstelle für Edelmetalle, R.B.] für besondere Anforderungen zur Verfügung zu stellen.“ UA Degussa GEH H. Schneider/8.

45 Mehrere Einzelbeispiele deuten darauf hin. So meldete z.B. der Völkischer Beobachter Nr. 262 am 19.9.1941: „Das Schmuckversteck im Kohlenkeller. Jude wegen Verbrechens gegen das Devisengesetz verurteilt“. Vor dem Strafsenat des Landgerichtes Wien wurde der 59jährige ehemalige Spediteur Jacob Meißnerwege wegen Verbrechens gegen das Devisengesetz, gegen die Verordnung über die Anmeldung von Judenvermögen und wegen Geldhortung verurteilt. Er hatte noch von Mitte 1940 bis März 1941 größere Mengen Dollar und Schweizer Franken im Schleichhandel gekauft und an Verwandte ins Ausland überwiesen. Außerdem hatte er 14.000 RM und ein Sparkassenguthaben von 100.000 tschechischen Kronen, Teppiche im Werte von 10.000 RM sowie Schmuck im Wert von 3.000,- RM „gehört“ und eine Erbschaft von 4.000 RM nicht angemeldet. Der Schmuck wurde bei einer Hausdurchsuchung unter der Staubkohle im Keller gefunden und Meißnerwege wurde zu einem Jahr und vier Monaten Zuchthaus verurteilt. Die beschlagnahmten Werte „verfielen“ zugunsten des Reiches. Ein weiteres Beispiel findet sich in den Akten des Degussa Unternehmensarchivs. UA Degussa DL 2./11. In einem Gutachten für die I. Wiedergutmachungskammer Hamburg vom 21.1.1959 schrieb die Degussa, daß es vorgekommen sei, daß Platin in Form von Gebrauchsgegenständen aus dem Land geschmuggelt worden war. Der Degussa war der Fall bekannt, daß eine schwedische Firma einem Degussa-Vertreter einen Koffer mit Beschlägen aus Platin zeigte, den man wohl aus Deutschland geschmuggelt hatte.

Vermögens (vorerst) zu sichern. Zahlreiche Schilderungen und Tagebücher jener Zeit bestätigen diese Vermutung.⁴⁶

Die Edelmetallmengen, die sich in den Leihhäusern anhäuften, waren beachtlich. In Hamburg kamen z.B. 22 t Silbergegenstände⁴⁷, in Breslau über 16 t⁴⁸ und in Nürnberg 6 t⁴⁹ zusammen, so daß in vielen Pfandleihen große logistische Schwierigkeiten entstanden.⁵⁰ Über das Aufkommen an Gold in den einzelnen Leihhäusern ist weniger bekannt⁵¹, da dieses zur Zentralstelle der Städtischen Pfandleihanstalt Berlin, Abteilung III, weitergeschickt wurde.⁵² Die Verteilung und Verwendung des Silbers erfolgte jedoch nicht zentralisiert und das Silber wurde in die drei Kategorien Schmelzsilber, Gebrauchssilber und Kunstgegenstände klassifiziert.⁵³ Um die Verteilung der anfallenden Edelmetalle setzte schon vor dem Ablauf der Abgabefrist ein Wettbewerb der verschiedenen Wirtschaftsverbände ein. Um möglichst große Quoten verhandelten dabei die Wirtschaftsgruppe Metallwaren, die Fachgruppe Schmuckwaren-Industrie und der Reichsinnungsverband des Juwelier-, Gold- und Silberschmiedehandwerks.⁵⁴ Den Juwelieren wurden gewisse Mengen Gebrauchssilber direkt zugeteilt, andere

46 Für die Abgabe von Edelmetallen im Rahmen der Leihhausaktion gibt es zahlreiche Beispiele in der Literatur oder in Tagebüchern. Siehe hierzu beispielhaft: C. Kohl, *Der Jude und das Mädchen*, Hamburg 1997, S. 180-193; V. Klemperer, *Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten*. Tagebücher 1933-1941. Berlin⁸ 1996, S. 466-467; Aus dem Tagebuch der Hertha Nathorf. Zitiert nach Döscher, S. 140-141. Vergleiche auch mit Kwiet, S. 565, wo ebenfalls der enorme Arbeitsanfall bei den Pfandhäusern in der letzten Woche im März 1939 betont wird.

47 *Bajohr*, S. 301.

48 Nach dem Bericht über das Geschäftsjahr 1939 des Gemeinnützigen Pfandleihhaus der Stadt Breslau GmbH wurden bis 31.12.1939 an 7.042 Juden insgesamt 925.988, 70 RM ausgezahlt. Von den Edelmetallen wurden 170, 229 kg Gold und Platin an die Zentralstelle in Berlin abgegeben und insgesamt 6 kg Gekräuze und 285,340 kg Silbermünzen eingenommen. Weiterhin wurden von den Edelmetallen 6.377 kg Rohgewicht Schmelzsilber an die Scheideanstalten und 8.095 kg Gebrauchssilber an verschiedene Fachgruppen weitergegeben. Nach dem Geschäftsbericht von 1940 wurden dann bis zum 31.12.1940 176,822 kg Gold und Platin an die Zentralstelle in Berlin weitergeleitet und 6.967 kg Rohgewicht Schmelzsilber an die Scheideanstalten bzw. 9.095 kg Gebrauchssilber an verschiedene Fachgruppen geliefert. BA Lichterfelde R 3102 Nr. 1635.

49 Kohl, S. 189.

50 Kohl, S. 189-190. Kwiet, S. 564-565.

51 Siehe Anmerkung 48 für die Breslauer Pfandleihe. Für das Wiener Leihhaus Dorotheum ist bekannt, daß die Degussa über ihre Wiener Vertretung Louis Roessler GmbH vom 24.2.1940 bis zum 17.12.1940 in neun Partien insgesamt 179,427 kg Feingold vom Dorotheum erhielt. Allerdings dürften auch die beiden anderen Wiener Scheideanstalten, die G. A. Scheid'sche Affinerie und das Staatliche Hauptmünzamt Wien, Feingold aus der Leihhausaktion geschieden haben, so daß die Goldmenge deutlich höher gelegen haben muß. UA Degussa GEH 12./1.

52 Nach dem Jahresbericht der Pfandleihanstalt Berlin für 1939 hieß es: „12.) Besonderes: Bis 12. 6. 1939 wurden die nach der Verordnung über den Einsatz jüdischen Vermögens vom 3.12.1938 RGBI I S. 1709 der Verordnung vom 16.1.1939 RGBI I S. 37 und der Anordnung vom 21.2.1939 RGBI I, S. 282 abzuliefernden Juwelen und Edelmetalle aus jüdischem Besitz von den Abteilungen I und II der Pfandleihanstalt angekauft und teilweise verwertet. Durch Verfügung vom Oberbürgermeister vom 27. 6. 1939 HVII 2 wurde dieses Arbeitsgebiet abgetrennt und einer neu gebildeten, personell und wirtschaftlich selbständigen Abteilung übertragen. Die für diese Arbeiten besonders genehmigten Bediensteten wurden von der neuen Abteilung übernommen. Die vorhandenen Werte wurden teilweise bereits im Berichtsjahre von der neuen Abteilung übernommen. Der Rest der Judenwerte lagerte am Ende des Jahres abzurufen. Die Auseinandersetzung mit der neuen Abteilung war am Ende des Berichtsjahrs noch nicht beendet.“ Leider geben die späteren Geschäftsberichte keine näheren Angaben mehr über die Abteilung III. Wichtig ist aber, daß schon im Juni 1939 mit dieser Abteilung eine derjenigen Annahme- und Verwertungsstellen geschaffen wurde, die im Krieg eine infrastrukturelle Basis für die Verwertung der geraubten Edelmetallgegenstände bildete. BA Lichterfelde R 3101 Nr. 4346.

53 UA Degussa GEH 4/1.

54 UA Degussa GEH 4/1.

Stücke wurden in Auktionen versteigert.⁵⁵ Für die Scheidung kam nur das Schmelzsilber, die schlechter zu verkaufende Ware, in Betracht.⁵⁶ Nach einer Aufstellung im Juni 1939 ging das Schmelzsilber zu 55% an Unternehmen der Wirtschaftsgruppe Metallwaren, zu 35% an die Firmen der Fachgruppe Schmuckwaren-Industrie und zu 10% an die Handwerksbetriebe Juwelier-, Gold- und Silberschmiedehandwerk.⁵⁷

Beim Gold gab es, abgesehen von der Übersendung zur Berliner Pfandleihanstalt, eine ähnliche Vorgehensweise, wobei die genaue Verwendung sowohl von Silber als auch von Gold weiterhin von der Überwachungsstelle für Edelmetalle bewilligt werden mußte.⁵⁸ Die eigentliche logistische Abwicklung der Verteilung der Gold- und Silbermengen aus der Leihhausaktion übernahm allerdings nicht die Reichsstelle für Edelmetalle, sondern die Degussa, da sie diese Verteilungsfunktion schon seit 1936 für das gesamte Bewirtschaftungssystem der geschiedenen Edelmetalle ausübte.⁵⁹

55 UA Degussa GEH 4/1. In Stuttgart dauerten die Versteigerungen einige Tage, fanden in der dortigen Pfandleihe statt und waren mit 50-100 Personen sehr gut besucht. Die Käufer wußten allgemein, daß es sich bei der Auktionsware um Schmuck und Juwelen aus jüdischem Besitz handelte. Siehe hierzu die Aussagen eines ehemaligen Stuttgarter Juweliers über den Ablauf von Edelmetallversteigerungen 1939 in einer öffentlichen Sitzung des Wiedergutmachungskammer für Handelssachen des Landgerichts Stuttgart vom 8.12.1949 in: UA Degussa DI 11.5./51.

56 Allerdings blieb den Leihhäusern zu Beginn die Definition überlassen, was Schmelz- oder Gebrauchssilber war. So berichtete man von der Verkaufsstelle Innsbruck am 7.6.1939: „Er [Vorstand der Tiroler Zunft der Juweliere Gold- und Silberschmiede, R.B.] habe erst vor ganz kurzer Zeit eine genaue Durchsicht des Materials vorgenommen und festgestellt, daß insgesamt 1.033,- kg 750 feines Silber als Schmelzsilber zu bezeichnen wäre. Nach der Ansicht von Herrn P. ist natürlich bei weitem mehr als Schmelzsilber zu bezeichnen, doch hat der Direktor Fillinger einen derartig hohen Fasson-Satz angesetzt, daß z.B. altes und noch dazu hohles Besteck höher zu stehen kommt als neue Klinkosch-Ware. Dir. Fillinger steht aber auf dem Standpunkt, daß er instande sei, die angesetzten Preise bei einer eventuellen Auktion zu erzielen. Die gesetzlichen Vorschriften über den Begriff Bruchsilber und Gebrauchssilber seien eben so weit gezogen, daß die ganze Angelegenheit eine Auffassungssache sei.“ UA Degussa GEH 12/2. So schrieb die Wirtschaftsgruppe Metallwaren und verwandte Industriezweige schon am 19.4.39 an die Pfandleihanstalten: „Verschiedenen Mitteilungen müssen wir entnehmen, daß entgegen der Mitteilung des Herrn Reichswirtschaftsministers ... einige Pfandleihanstalten vorhandene Schmelzsilbermengen, die aus jüdischem Besitz stammen, zur Versteigerung gebracht haben. Wir machen ausdrücklich darauf aufmerksam, daß jegliche Versteigerung des Schmelzsilbers unzulässig ist und gegen die von Herrn Reichswirtschaftsminister getroffene Regelung verstößt. Der Herr Reichsminister hat in seinem genannten Erlaß vom 23.3.39 ausdrücklich bestimmt, daß alles Schmelzsilber ausschließlich der Wirtschaftsgruppe Metallwaren und verwandte Industriezweige, der Fachgruppe Schmuckwarenindustrie mit Fachabteilung Füllfederhalterindustrie und dem Reichsinnungsverband des Juwelier-, Gold- und Silberschmiedehandwerks zu überlassen ist.“ UA Degussa DI 11.5./51.

57 UA Degussa GEH 4/1.

58 Platin und Platinmetalle mußten die Leihhäuser ebenfalls wie Gold an die Zentralstelle bei der Berliner Pfandleihanstalt abgegeben. Nach einem Schnellbrief des „Judenreferats“ vom 31.1.1940 konnten das Platin zur Vereinfachung des Verfahrens auch an die beiden Scheideanstalten W. C. Heraeus, Hanau, und die Degussa-Tochter Siebert GmbH, Hanau, abgegeben. Demnach dürfte keine andere Scheideanstalt das „Judenplatin“ geschieden haben. UA Degussa DI 11.5./51.

59 Die Reichsstelle für Edelmetalle war im August 1935, damals noch als Überwachungsstelle für Edelmetalle, errichtet worden und unterstand dem Reichswirtschaftsministerium. Der Aufgabenkreis umfaßte die Bewirtschaftung und die Kontrolle sämtlicher, im deutschen Reichsgebiet vorhandenen Edelmetalle, Diamanten und Edelsteine. Private Schmuckwaren und Juwelen unterlagen nicht der Bewirtschaftung, mit Ausnahme der ablieferungspflichtigen Edelmetalle. Die Reichsstelle verfügte nicht über eigene Bestände, vielmehr lagen diese bei den deutschen Scheideanstalten. Die Firmen, die Edelmetalle für ihre Fabrikation benötigten, mußten sich bei der Reichsstelle die benötigten Mengen bewilligen lassen und konnten erst dann die Edelmetalle von den Scheideanstalten erwerben. Die Genehmigung beschränkte sich ausschließlich auf die genehmigte Verwendung.

Die Bemühungen der einzelnen Gruppen bzw. der führenden Vertreter und Unternehmen können für die Reichsebene nicht explizit belegt werden, doch scheint sich im vorgenannten Verteilungsverhältnis vorrangig die Konkurrenz um die Edelmetalle während der Leihhausaktion niedergeschlagen zu haben.⁶⁰ Am 7. März 1939, ebenfalls vor der Veröffentlichung entsprechender Bestimmungen, vermerkte der Leiter der Degussa-Metallabteilung, Robert Hirtes: *„Bekanntlich haben wir mit dem Direktor der hiesigen Darlehensanstalt, Herrn Hartmann, einerseits und den Herren Obermeister Bräutigam und Hessenberg als Vertreter der Goldschmiede bzw. der Fachgruppe Einzelhandel andererseits vor etwa vier Wochen ein Abkommen dahingehend getroffen, daß alles bei der hiesigen Darlehensanstalt von Juden angelieferte Alt- und Bruchsilber zunächst an die Scheideanstalt verkauft, dort geschieden und von dieser wieder an die mit Berechtigungsscheinen versehenen Verbraucher bzw. Einzelhändler in Form von Feinsilber abgegeben wird. [...] Das bei den zum Ankauf von Edelmetallen aus jüdischem Besitz bestimmten Darlehensanstalten anfallende Alt- und Bruchgold muß laut einer neuerlichen Verfügung des R.W.M. [Reichswirtschaftsministerium, Anm. d. Verf. R.B.] ebenso wie alle Gegenstände mit einem Wert von mehr als RM 300,-- an die Darlehensanstalt der Stadt Berlin (Herr Matter) abgeliefert werden. Es wäre also zu empfehlen, daß die Zweigniederlassung Berlin möglichst engen Kontakt mit dieser Stelle hält, damit wir später einmal das angelieferte Alt- und Bruchgold zur Scheidung erhalten. [...] Herr Hartmann hat jetzt ein Verzeichnis derjenigen Fachgruppen angefordert, deren Mitglieder bei der Verteilung des angelieferten Edelmetallbesitzes der Juden berücksichtigt werden sollen, und er empfiehlt uns, die Wirtschaftsgruppe Nichteisenmetall-Industrie zu veranlassen, bei der zuständigen Stelle des R.W.M. (Herr Schmeer) zu beantragen, daß auch die ihr angeschlossenen Scheideanstalten hier eingeschaltet werden. In diesem Falle wäre es Herrn Hartmann vielleicht möglich, uns bzw. Siebert⁶¹ das angesammelte Platin zu verkaufen. Ich bitte Herrn Dr. Deppe, das nötige veranlassen zu wollen.“*⁶² Obwohl nicht auszuschließen ist, daß sich die Degussa und andere Wirtschaftsunternehmen und -institutionen an der Jahreswende um die Zuteilung der Edelmetalle und den Auftrag zur Lohnscheidung bemühten, so zeigt doch der Kampf um möglichst große Kontingente auch auf lokaler Ebene, daß die Verteilung der Ressourcen im Frühjahr 1939 noch offen war und die Konkurrenzkämpfe um das Edelmetall auf mehreren Ebenen stattfanden.

Die Entscheidung über die zentrale Verteilung und Steuerung durch die Degussa aufgrund ihrer Marktposition und ihrer Stellung im Bewirtschaftungssystem wurde erst Ende März 1939 mit einem Erlaß des Reichswirtschaftsministeriums bestätigt, demzufolge die Wirtschaftsgruppe Metallwaren, die Fachgruppe Schmuckwaren-Industrie und der Reichsinnungsverband der Juweliere die Degussa beauftragten, die Verteilung der Schmelzsilbermengen vorzuneh-

⁶⁰ Vor den Bestimmungen der Abgabe ab Ende Februar 1939 konnte bisher nur ein Hinweis auf ein Interesse der Degussa an Edelmetallen aus jüdischen Besitz gefunden werden. In einem Brief an die Degussa Berlin fragte die Frankfurter Zentrale am 15.12.1939 an, ob zu arisierende Unternehmen mit Edelmetallen beliefert werden dürften, was bejaht wurde. Berlin teilte außerdem mit, daß die Juden goldhaltige Wertgegenstände bei der Berliner Industrie- und Handelskammer veräußern sollten. Dieser Stelle sei es überlassen, ob sie eine Scheideanstalt hinzuziehen wolle. Nicht geplant seien Einrichtung von Ankaufsstellen bei den Industrie- und Handelskammern im Reich. In Berlin hätte die Ankaufsstelle auch ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen und keine Ausführungsanweisungen erhalten. UA Degussa GEH 11/14.

⁶¹ Gemeint ist die Degussa-Tochter Siebert GmbH in Hanau, die als Platinscheiderei der Degussa fungierte.

⁶² UA Degussa GEH 3. Hirtes/12.

men.⁶³ Hierbei mag auch eine Rolle gespielt haben, daß die offenbar unerwartet großen Edelmetallmengen erhebliche Probleme für die Leihhäuser mit sich brachten. Auch die Überlegung staatlicher Stellen, Unregelmäßigkeiten, Diebstahl und Korruption sowie Zugriffsversuche der regionalen Parteistellen soweit wie möglich zu unterbinden, um das Wertäquivalent für den Reichsfiskus bzw. die Edelmetalle möglichst vollständig für die Rüstungsproduktion und als Devisenersparnis für den Vierjahresplan nutzbar zu machen, dürften die Entscheidung zur Zentralisierung begünstigt haben. Damit war aber der Konkurrenzkampf um die Ressourcen noch lange nicht beendet. So wurde im September 1939 vom Reichswirtschaftsministers verfügt, daß keine Silbergegenstände mehr versteigert und für den Konsum der deutschen Bevölkerung verwandt werden dürften, sondern nur noch als Schmelzsilber den Scheideanstalten abzuliefern seien.⁶⁴

Die Degussa fungierte zwar als zentraler Verteiler der Edelmetalle, doch schieden auch andere Unternehmen das Material. Nach Verhandlungen, in denen auf besonderen Wunsch des Reichswirtschaftsministeriums die kleinen Pforzheimer Scheideanstalten mit einer besonders hohen Quote bedacht wurden⁶⁵, ging etwa 40% des Scheidematerials an Silber zur Degussa, während Freiberg und die Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt Pforzheim je 17,5% und die restlichen kleineren Scheideanstalten (Dr. Wieland 10%, Heimerle & Meule 7,5%, Dr. Dürrwächter 7,5%) insgesamt einen Anteil von 25% erhielten.⁶⁶ Das Leihhausgold dürfte dagegen größtenteils durch die Degussa geschieden worden sein, da das Unternehmen einen Markt-

63 Die Einigung Anfang April zeigt ein Rundschreiben der Wirtschaftsgruppe Metallwaren und verwandte Industriezweige vom 4. 4. 1939: „An die Pfandleihanstalten. Betrifft Ablieferung von Juwelen und Edelmetallen durch Juden. Erlaß des Herrn Reichswirtschaftsministers, zugleich im Namen des Herrn Reichskommissars für die Preisbildung vom 23.3.1939. Wir beziehen uns auf den oben bezeichneten Erlaß des Herrn Reichsfinanzministers vom 23.3.1939 und ferner auf unser Schreiben vom 30.3.1939...“, in dem wir Ihnen bereits mitgeteilt haben, daß die unterzeichnete Wirtschaftsgruppe die ihr unter Ziffer 3 c des Erlasses ausgewiesene Quote von 55 v. H. in voller Höhe abnimmt. Im Einvernehmen mit dem Herrn Reichskommissar für die Preisbildung, des Herrn Reichswirtschaftsministers ist von den nachstehenden Gruppen, nämlich: a) der Wirtschaftsgruppe Metallwaren und verwandte Wirtschaftszweige Berlin-Hallensee, Kurfürstendamm 163, b) der Fachgruppe Schmuckwaren-Industrie mit Fachabteilung Füllhalter-Industrie, Pforzheim Industriehaus, c) dem Reichsinnungsverband des Juwelier-, Gold- und Silberschmiedehandwerks, Berlin, Potsdamer Straße 103 a, die Deutsche Gold- und Silber-Scheideanstalt vorm. Roessler, Frankfurt am Main, Postfach 107, beauftragt worden, daß bei den Leihämtern befindliche Schmelzsilber im Sinn des Runderlasses des Reichswirtschaftsministers vom 23.3.39 zum Zwecke der Scheidung von den Leihämtern gegen Barzahlung zu übernehmen. Über die Einzelheiten wird Ihnen noch ein gesonderter Erlaß des Herrn Reichskommissars für die Preisbildung zugehen. Um der Deutschen Gold- und Silberscheideanstalt vorm. Roessler, Frankfurt am Main, und den von diesen Beauftragten Stellen eine Übersicht über die von den umstehend bezeichneten Gruppen nach dem Runderlaß des Herrn Reichswirtschaftsministers vom 23.3.39 zur Verfügung zu stellenden Schmelzsilbermengen zu ermöglichen, bitten wir Sie, der Deutschen Gold- und Silber-Scheideanstalt vorm. Roessler, Frankfurt am Main, Postfach 107, umgehend folgende Angaben zu machen: 1.) Wieviel Kilo Schmelzsilber werden Sie voraussichtlich insgesamt abzugeben haben? 2.) Von welchem Zeitpunkt an kann das vorhandene Schmelzsilber von Ihnen ausgeliefert werden?“ UA Degussa DI 11.5./51.

64 Schon in einem Brief vom 3.7. 1939 schrieb die Degussa an die Norddeutsche Affinerie, daß das bei den Leihämtern angefallene Silber nach einem Schnellbrief des Reichswirtschaftsministers vom 10.6.1939 bis zum Ergehen weiterer Anweisungen nicht mehr verkauft werden dürfe. Nach Ausbruch des Krieges wurde dann das gesamte jüdische Silber bei den deutschen Leihanstalten geschieden und in die Bewirtschaftung einbezogen. UA Degussa GEH 4/1 und GEH 12/2. BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 354.

65 Ausschlaggebend war hier wohl der von den Nationalsozialisten propagierte Mittelstandsgedanke. UA Degussa GEH 4/1.

66 UA Degussa GEH 4/1.

anteil von 46% besaß.⁶⁷ Insgesamt waren noch weitere fünfzehn Unternehmen beteiligt.⁶⁸ Trotz des stark kartellierten Marktes hielt unter den Scheideanstalten die Konkurrenz weiter an. So versuchte z. B. die Norddeutsche Affinerie, an der die Degussa eine Beteiligung von 37% besaß, durch Beschwerden im Reichswirtschaftsministerium am Silbergeschäft aus der Leihhausabgabe beteiligt zu werden, was allerdings mißlang.⁶⁹ Die Konkurrenz um die Nutzung der Edelmetalle zeigt sich auch in den Preiszugeständnissen, die die Scheideanstalten dem Reichsfiskus für die Erhaltung der Scheideaufträge aus dem Leihhausgeschäft machen mußten. So wurde dem Staat ein verminderter Satz von zwei Reichsmark brutto pro Kilogramm Scheidematerial für die gesamte Scheidung und Bearbeitung gegenüber einem regulären Kartellpreis von 2,09 RM nur für die Scheidung und Rücklieferung bei Silberbarren bis 998/000 Ag in Rechnung gestellt.⁷⁰

Die Abrechnung⁷¹ der gesamten Aktion wurde wie folgt vorgenommen: Die Degussa erhielt von den Leihhäusern Meldungen über den Bestand an abzugebendem Schmelzsilber, das sie zur Scheidung auf die verschiedenen Scheideanstalten aufteilte. Diese erhielten das Scheidematerial und bezahlten den Leihhäusern hierfür den unteren Berliner Richtpreis von ca. 35-36 RM pro Kilogramm Feinsilber abzüglich zwei Reichsmark für die geleistete Dienstleistung des Scheidens. Dieser Sonderpreis als Zugeständnis der Scheideanstalten erklärt auch die Kürzel „Jd“ oder „Jc“ für „Judengold“ oder „Judensilber“ in den Scheidebüchern der Degussa, die als interner Buchungsvermerk für eine bearbeitete Sendung mit geringeren Scheidesätzen als üblich verwendet wurden.⁷² Das Leihhaus überwies dann 90% der von den Scheideanstalten erhaltenen Summe an das Reichsfinanzministerium.⁷³ Die Scheideanstalten ihrerseits verkauften

67 UA Degussa GEH 3. Hirtes/6.

68 Nach einem Schnellbrief des Reichswirtschaftsministers an die Pfandleihanstalten vom 13.1.1940 waren dies die Allgemeine Gold- und Silber-Scheidanstalt AG, Pforzheim, Bremer Goldschlägerei Wilhelm Herbst GmbH, Berlin und Bremen, Dresdner Gold- und Silber-Scheidanstalt, Dresden, Dr. E. Dürrwächter, Gold- und Silber-Scheidanstalt, Pforzheim, Edelmetallscheidanstalt Clemens Koch Söhne, Köln, C. Hafner, Gold- und Silber-Scheidanstalt, Pforzheim, Hauptmünzamt Wien, Heimerle und Meule KG, Gold- und Silber-Scheidanstalt, Pforzheim, W.C. Heraeus, Hanau, Norddeutsche Affinerie, Hamburg, Louis Roessler GmbH, Edelmetall-scheidanstalt, Wien, Carl Schaefer, Gold- und Silber-Scheidanstalt Pforzheim, G. A. Scheidsche Affinerie, Wien, Staatlich-Sächsische Hütten- und Blaufarbenwerke Freiberg, Dr. Walter Schmitt, Schwäbisch-Gmünd. Die Louis Roessler GmbH Wien war dabei eine 100%ige Degussa-Tochter, auch an der Allgemeinen in Pforzheim und an der Norddeutschen Affinerie in Hamburg besaß die Degussa Anteile. Weiter hieß es: „Zusatz für die Zentralstelle: Ich bitte, nummehr auch die dort befindlichen Gegenstände aus Gold und Platin den Scheideanstalten zu den oben genannten Bedingungen abzugeben und alsdann die Abrechnung mit den örtlichen Ankaufstellen beschleunigt durchzuführen.“ Beim Platin teilte sich die Degussa mit ihrer Tochter Siebert in Hanau und der W. C. Heraeus GmbH den gemeinsamen Markt in Deutschland. UA Degussa GEH 3 Hirtes/6.

69 Diesen Streit konnte die Degussa erst nach längeren Verhandlungen beilegen, wobei selbst der Degussa-Vorstandsvorsitzende Busemann, der eigentlich mit dem Edelmetallgeschäft nichts zu tun hatte, eingriff. In Folge dieses Streits wurden weitere Verhandlungen geführt, um zu einer grundsätzlichen Trennung der Edelmetallgeschäfte zwischen der Norddeutschen Affinerie und der Degussa zu kommen, was zwischen 1940 und 1942 erreicht wurde. In diesem Vertrag wurde die Vorrangstellung der Degussa im Edelmetallgeschäft nochmals ausdrücklich festgestellt, wobei detailliert die jeweilige Beteiligung und die Geschäfte der Norddeutschen Affinerie beim Edelmetall-scheiden geklärt wurde. UA Degussa GEH 4/1, DI 3 Busemann/5 und IW 19/6/1.

70 UA Degussa GEH 5/3. Errechnet nach Scheidgutkonvention vom 2.8.1938.

71 Siehe zum Abrechnungsverfahren: UA Degussa GEH 4/1 und GEH 12/2. BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 354.

72 UA Degussa Scheidebücher Scheidgut Zweigniederlassung Berlin und Scheidgut-Konto.

73 So schrieb man z.B. im Rechenschaftsbericht für 1939 des Wiener Dorotheums 1940: „Die Position Deutsches Reich stellt die dem Dorotheum zufolge seiner Tätigkeit als öffentliche Ankaufsstelle für Edelmetalle und Juwelen

das geschiedene Material als Feinsilber zum oberen Berliner Richtpreis, wobei die Differenz zwischen unterem und oberem Berliner Richtpreis abzüglich einer einmaligen Manipulationsgebühr von einer Reichsmark pro Kilogramm Feinsilber an das Reich überwiesen wurde.

Als Zentrale für die Verteilung des Schmelzsilbers versuchte die Degussa noch im April 1939 genauere Informationen über die bei den Leihhäusern lagernden Edelmetalle zu erhalten. In einem Rundschreiben an die Pfandleihanstalten vom 13. April 1939 fragte sie wegen der vorhandenen Mengen Schmelzsilber und einer möglichen Teilabgabe bei zu großen Gesamtbeständen an.⁷⁴ Die ersten Meldungen über die Bestände der Leihhäuser waren nämlich unterschiedlich hoch, und meist unterschätzten sowohl die Degussa als auch die staatlichen Behörden die angefallene Gesamtmenge deutlich.⁷⁵ Noch in einem Schreiben vom 30. Juni 1939 ging man nur von Mengen in Höhe von 40-60 t Schmelzsilber aus.⁷⁶

Die ersten Lieferungen zur Scheidung gingen den Scheideanstalten dann im April 1939 zu⁷⁷, die gesamte Abwicklung des Scheidens des „Judensilbers“ dauerte bis Ende 1941.⁷⁸ Nach Angaben der Degussa wurde dabei von acht Scheideanstalten insgesamt 129 t „Judensilber“ im Auftrag des Reiches geschieden.⁷⁹ Hierzu ist noch die von den Leihhäusern bis in den Juni 1939 direkt versteigerte oder verkaufte Silbermenge hinzuzuzählen, die nicht quantifizierbar ist.⁸⁰ Grundsätzlich unberücksichtigt bleiben muß auch das Silber, das durch Unterschlagungen, den

aus jüdischen Besitz gegen das Reich mit Ende des Geschäftsjahres zustehende Forderung aufgrund der für das Reich an Juden ausgezahlten Ankaufsbeträge dar. Die dem Dorotheum für seine Tätigkeit zustehende Unkostenvergütung von RM 205.940, 02 RM ist in der Gewinn- und Verlustrechnung unter Verschiedene Einnahmen enthalten.“ BA Lichterfelde R 3102 Nr. 4346.

- 74 So befragte die Degussa am 13. 4. 39 die Pfandleihanstalten: „... 1. Wieviel Kilo Schmelzsilber Sie voraussichtlich insgesamt abzugeben haben werden und bis zu welchem Zeitpunkt Ihrer Ansicht nach alles Schmelzsilber von Ihnen ausgeliefert sein wird. 2. Sofern bei Vorliegen größerer Mengen, deren Abgabe auf einmal nicht möglich ist, das Schmelzsilber in Teilmengen abgegeben wird, wann und in welcher Höhe der erste Teilposten zur Verfügung steht und in welchen Abständen weitere Teillieferungen erfolgen werden. Ihre diesbezügliche Meldung wollen Sie bitte unserem Frankfurter Stammhaus zugehen lassen. Die Leihämter werden gebeten, etwa beabsichtigte Veräußerungen von Schmelzsilber an andere Abnehmer als unsere Firma zu unterlassen und im übrigen unsere Verfügung, die wir Ihnen nach Maßgabe Ihrer Meldung zugehen lassen werden, abzuwarten.“ UA Degussa DI 11.5./51.
- 75 Eine andere Quelle schätzte das Aufkommen erheblich zu hoch. In einer Aktennotiz von Pollnick im Reichswirtschaftsministerium vom 4.4.1939 ging man von 200.000 kg Rohgewicht allein in Berlin aus und rechnete dies für das Reich bei allen Leihhäusern auf 3.200.000 kg mit einem Schmelzsilberanteil von 2.000.000 kg hoch. BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 354.
- 76 In einem Schreiben vom 30. 6. 1939 waren laut Dr. Deppe bisher ca. 30 t Feinsilberinhalt gemeldet worden, wovon insgesamt 12 t schon in den Verbrauch gegangen seien. Die Bestände bei den Leihhäusern seien nicht übersehbar und Dr. Deppe schätzte sie auf 40-50t brutto, der zuständige Referent beim Reichswirtschaftsministerium auf 40-60 t UA Degussa GEH 4/1.
- 77 UA Degussa GEH 12/2.
- 78 UA Degussa Scheidebücher Scheidgut Zweigniederlassung Berlin und Scheidgut-Konto sowie GEH 3. Sekr. H. Schneider/1.
- 79 Bis zum 30.6.1941 waren 129 t Silber geschieden worden. UA Degussa GEH 3. Sekr. H. Schneider/1. Zu den oben genannten sechs Scheideanstalten waren dann die Louis Roessler GmbH Wien (Degussa-Beteiligung) und die Scheid'sche Affinerie in Wien hinzugekommen. Nach Tabelle 1 (weiter unten), in der die ABERUFUNG und Verteilung von „Judensilber“ durch die Reichsstelle für Edelmetalle wiedergegeben wird, waren es nachweislich 135 t „Judensilber“.
- 80 Diese Mengen sind nur über Angaben der Leihhäuser quantifizierbar und hierfür stehen bisher nur wenige Angaben zur Verfügung. Siehe zu letzteren als Beispiel Anmerkung 46, 47 und 48.

Zugriff regionaler Parteidienststellen oder durch Korruption verschwand.⁸¹ Die Degussa selbst schied von den 129 t, die in den Jahren 1939 bis 1941 mit dem Kürzel „J“ oder „Jd“ in den Scheidebüchern versehen sind⁸², mindestens 33 t.

Die weitere Verwendung des Schmelzsilbers nach der Scheidung zu Feinsilber erfolgte buchungstechnisch nicht unmittelbar. Vielmehr waren diese Silbermengen vom Reichswirtschaftsministerium als nationale Reserve vorgesehen.⁸³ Sie wurden nicht an die Silberverbraucher weiterverkauft, sondern bei den Scheideanstalten unter der Aufsicht und dem Verfügungsrecht der Reichsstelle für Edelmetalle gelagert. Zwar wurden erste Mengen ab April 1939 als Sonderzuteilungen einzelnen gewerblichen Nutzern buchungstechnisch von der Reichsstelle für Edelmetalle zugeteilt⁸⁴, doch der größte Teil wurde erst im Krieg, vornehmlich für die Verwendung in der Rüstungsproduktion, freigegeben und durch die Degussa verteilt bzw. in den jeweiligen Scheideanstalten an die Verbraucher geliefert. Über die Abrufung des Silbers, insgesamt 135 t, stehen dabei genauere Daten zur Verfügung:

Tabelle 1: Die monatliche Abrufung des Leihhaussilbers von den Scheideanstalten 1939-1941 in kg⁸⁵

1939								
April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	
4.100	3.575	3.000	3.000	3.475	2.417	14.137	8.000	
1940			1941					
Oktober	November	Dezember	Januar	Februar	März	April	Mai	September
17.000	14.000	15.000	15.000	9.500	10.000	9.5000	3.498	761

- 81 Ein Beispiel gibt *Kohl*, S. 188. Unterschlagung und Korruption sind ein grundsätzliches Problem jeder Quantifizierung beim Raub der Edelmetalle im Zweiten Weltkrieg, die in Einzelbeispielen immer wieder auftauchen und die man grundsätzlich annehmen muß, deren Gesamtumfang man aber nie schätzen kann.
- 82 Die „J“--, „Jd“- oder „Jdgold“- bzw. „Jdsilber“-Kürzel werden in den Scheidebüchern genau in dem Zeitraum, in dem die Leihhausmengen verarbeitet wurden, verwandt. Außerdem schrieb die Wiener Degussa Zweigniederlassung am 19.5.1939 an Frankfurt: „Aus diesem Grunde haben wir hier das Gewichts-Konto ‘Lohnscheidung Judensilber, Frankfurt’ so eingerichtet, daß wir jederzeit den Stand der noch nicht zurückgelieferten Mengen überblicken können.“ Deswegen erscheint die Nutzung des Kürzels aus buchungstechnischen Gründen sehr wahrscheinlich. UA Degussa GEH 12/2.
- 83 In einer Aktennotiz von Pollnick aus dem Reichswirtschaftsministerium am 4.4.1939 wollte er die den Leihhäusern anfallenden Mengen Schmelzsilber von Beginn an als Zusatzmengen zu den normalen Kontingenten und als Nationale Reserve einsetzen. „Bei dem Umfang des monatlichen Verteilungssilbers von 30 t außer I. G. Farben sind diese aufgekommene Mengen geeignet, lange Zeit 1.) den Devisenzuschuss zu sparen, 2.) den Bedarf im notwendigen Umfang sicherzustellen. Zu diesem Zweck erscheint es dringend erforderlich, eine Schleuse aufzurichten, entweder a.) bei den Leihhäusern b.) bei den Scheideanstalten c.) bei den Verbänden, jedenfalls ehe es in kurzem Zeitraum ganz in die Verbraucherschicht abfließt. Diese müssten es etappenweise erhalten, es könnte auch für die Fachgruppe Fotochemie usw. eingesetzt werden. Auf der anderen Seite möchte die deutsche Produktion ebenfalls laufend aufgenommen werden. Bei dieser Gelegenheit könnte auch eine Reserve für „ganz bestimmte Zwecke“ errichtet werden.“ BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 354.
- 84 BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 5/1.
- 85 Für diese Tabelle wurden dabei alle mit „Judensilber“ bezeichneten Mengen in den monatlichen Aufstellungen über die Verteilung des Silbers für die deutsche Kriegswirtschaft durch die Reichsstelle für Edelmetalle zusammengezählt. Der Unterschied zu den 129 t, die von der Degussa bis zum 30. 6. 1941 als geschieden gemeldet wurden, mag an wenigen, später erfolgten Zuteilungen liegen. BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 6/2, 7/2 und 78.

Das „Judensilber“ wurde als zusätzliche Menge den eigentlichen Kontingenten der Verbraucher zugewiesen, von denen Filmfabrik Wolfen der I. G. Farben den größten Teil erhielt.⁸⁶ Das „Judensilber“ übernahm dabei die Funktion des vor Kriegsausbruch importierten Silbers, das damals je nach gewünschter Verwendung und Nachfrage mit Devisen aus dem Ausland bezogen und als Zusatzlieferung den einzelnen Silberverbrauchern durch die Reichsstelle für Edelmetall zugeteilt bzw. durch die Degussa verteilt worden war.

Die Verwertung des „Judengoldes“ erfolgte ähnlich. Im Unterschied zum Silber wurde das Gold jedoch von den Leihhäusern nach Berlin zur Berliner Städtischen Pfandleihanstalt geschickt, die als Zentralstelle fungierte und hierzu eine Abteilung III für die Abwicklung der Edelmetalle einrichtete⁸⁷, wo das Gold erst einmal gesammelt und gelagert wurde.⁸⁸ Von dort aus ging das Gold dann zu den Scheideanstalten⁸⁹, vor allem zur Degussa⁹⁰, und wurde als Fonds

86 BA Dahlwitz-Hoppegarten R 8 X Nr. 6/2. Die I. G. Farben Filmfabrik in Wolfen erhielt dabei monatlich Mengen in Höhe von zumeist 10.000 kg.

87 Siehe Anmerkung 51.

88 Am 28.11.1939 war das Gold noch nicht verteilt und über die Verwendung noch nicht entschieden. So schrieb der bei der Degussa für den Edelmetallbereich zuständige Vorstand Hans Schneider über eine Sitzung in der Reichsstelle für Edelmetalle, an der außerdem Mitglieder der Reichsbank, der Wirtschaftsgruppe Metallindustrie und mehrerer Scheideanstalten teilnahmen: *„Die Judengold-Angelegenheit habe ich absichtlich in diesem größeren Kreise nicht angeschnitten, weil ich nicht weiß, was die Reichsbank und die Regierungsstellen bezüglich der Vergebung des Leihhausgoldes vorhaben und ob hier auch die kleineren Scheideanstalten mit herangezogen werden sollen.“* UA Degussa GEH 11/13.

89 In einer Konzernbesprechung der Metallabteilung der Degussa vom 29.3.1940 unterrichtete Robert Hirtes die Außenstellen über die Ablieferung von beschlagnahmten Goldbeständen und stellte einen erfreulich hohen Anteil der Ankäufe seitens der Degussa fest. Bis Ende März waren schätzungsweise 5.500 Goldposten von den verschiedenen Degussa-Konzernstellen aufgekauft. UA Degussa GEH 11/3.

90 So besaß die Degussa gegenüber den anderen Scheideanstalten einen Informationsvorsprung, was anhand der Aktennotiz von Dr. Deppe vom 2.2.1940 deutlich wird: *„Am 31.1.1940 ist vom Reichswirtschaftsministerium der Judengolderlaß herausgegeben worden, und zwar in Form eines Schnellbriefes an die deutschen Leihhäuser. Danach sind die Leihanstalten berechtigt, das im einzelnen näher bezeichnete von den Juden zur Ablieferung gebrachte Gold an eine der in dem Erlaß namentlich aufgeführten Scheideanstalten direkt zu verkaufen. Die Verpflichtung, das Gold zunächst an das Zentral-Leihamt in Berlin zur Ablieferung zu bringen, ist also damit aufgehoben worden. Die Scheideanstalten haben das in dem abzuliefernden Material enthaltene Feingold zum Preise von 3,40 d. g. fein zu übernehmen. Als Kosten dürfen gerechnet werden: RM 15,- Scheidekosten p. kg brutto RM 0,90 Schmelzkosten p. kg brutto. Probekosten dürfen nicht berechnet werden. Dieser Schnellbrief ist, wie gesagt, lediglich an die Leihämter gegangen. Die Scheideanstalten und damit auch wir haben einen Durchschlag nicht bekommen. Nachdem wir aber über das Herauskommen des Erlasses unterrichtet sind, kann es ja nichts schaden, wenn eine allgemeine Benachrichtigung der Scheideanstalten nicht erfolgt. Die Konzernstellen werden gut daran tun, möglichst sofort bei den in ihrem Bezirk liegenden Leihhäusern vorzusprechen undentweder das Gold im Namen von Pforzheim oder Frankfurt zu übernehmen. Die vorstehend niedergelegten Einzelheiten habe ich von Herrn Dr. Himmighofen erfahren, der mich jedoch in den Erlaß selbst Einblick nicht nehmen ließ. Es ist anzunehmen, daß das gewonnene Feingold der Reichsstelle für Edelmetalle zur Verfügung zu stellen ist, was ich hier noch feststellen werde.“* Später erfolgte der Ankauf für 3.400 RM pro Kilogramm und der Verkauf für 3.540 RM. Den Informationsvorsprung besaß die Degussa wegen ihrer guten Kontakte, so schrieb Hans Schneider am 23.12.1939 über Verhandlungen mit der Reichsbank: *„Herr Jost erwiderte darauf, daß es ganz und gar nicht im Sinne des Reichsbankdirektoriums gelegen sei, daß jede kleine Quetsche vom Reichswirtschaftsministerium für den Ankauf von Alt- und Bruchgold herangezogen werde, weil er, wie er uns ganz offen sagte, Schwierigkeiten finanziert, daß die kleineren nicht so finanzkräftigen Scheideanstalten diese Geschäfte in dem nötigen Rahmen finanzieren können.“* UA Degussa GEH 12/1 und GEH 11/13. Schon im Juli 1939 hatte sich auch der Referent für Edelmetalle im Reichswirtschaftsministerium, Ministerialrat Forkel, dahin geäußert, daß, *„wenn es zum Umschmelzen und zur Scheidung dieses Goldes kommen würde, die Goldmenge nur uns [der Degussa, R.B.] als Treuhänder übergeben werden würde.“* UA Degussa GEH H. Schneider /8.

J der Reichsstelle für Edelmetalle zur Verfügung gehalten.⁹¹ Eine Verteilung des Goldes erfolgte nicht, sondern es wurde, buchungstechnisch, ebenfalls zunächst gelagert. Anders als das Silber wurde das Gold nicht sofort und auch nicht nach Kriegsausbruch abgerufen, sondern es verblieb bei den Scheideanstalten, worüber sich die Degussa im Sommer 1940 beim Reichswirtschaftsministerium beschwerte.⁹² Grund hierfür waren die mittlerweile kalkulatorisch auf eine erhebliche Summe angelaufenen Kapitalkosten⁹³, die das feststehende Gold bei der Degussa verursachte. Seitens der Degussa versuchte man nun die Reichsbehörden zur Übernahme dieser Kosten zu veranlassen. Im September⁹⁴ 1940 wurde erreicht, daß die Reichsbank 1.200 kg „Judengold“ mit der Vereinbarung übernahm, daß die Goldmengen bei entsprechendem Inlandsbedarf der Degussa wieder zurückverkauft werden sollten.⁹⁵

Vorgesehen war, die Goldmengen zunächst für den Inlandsverbrauch zu verwenden, da die Reichsbank Ende 1939 die Zuteilung von Gold für den Inlandsverbrauch einstellte.⁹⁶ Eine quantitative Bestimmung des Goldes, das die Juden in den Leihhäusern abgegeben hatten, fällt aufgrund einer mangelnder Quellenüberlieferung schwerer als beim Silber.⁹⁷ Insgesamt sind 655 kg Gold mit einem „J“ oder „Jd“-Kürzel in den Scheidebüchern der Degussa versehen; in einem anderen Schreiben der Degussa an den Preiskommissar betrug die Höhe des Goldes aus den

91 Das Gold wurde nicht mehr der Reichsstelle für Edelmetalle gemeldet, sondern direkt der Degussa zugesandt und dort für den Fonds J verbucht. UA Degussa GEH 12/1.

92 UA Degussa Vorstandssitzungsprotokolle 1939-1941. Bei Verhandlungen mit dem RWM versuchte Schneider für die Degussa und die anderen Scheideanstalten den Manipulationsatz von einer Reichsmark zu erhöhen, da dieser nicht ausreichend sei: „Herr Schneider wandte nochmals ein, daß die Scheideanstalten sich seinerzeit vielleicht mit dem Betrag von RM 1,- hätten zufriedener geben können; in der Zwischenzeit habe sich aber herausgestellt, daß es sich bei dem Judensilber nicht um zusätzliche Geschäfte handele, sondern um einen Ersatz für die nunmehr ausfallende Sonderzuteilung. (Bei dieser Sonderzuteilung handelt es sich um die Silbermengen, für die Devisen zur Verfügung gestellt wurden) Da diese Geschäfte und die damit verbundenen erheblichen Handelsgewinne wegfallen, müsse man billigerweise die Manipulationsgebühr für das Judensilber einer Revision unterziehen. Die Herren erklärten Herrn Schneider, daß nach ihrer Ansicht ein derartiger Antrag keinerlei Erfolg haben werde, da der Preiskommissar dem entschieden widersprechen würde.“ UA Degussa GEH 4/1.

93 Nach einer Kalkulation errechnete man bei der Degussa für den für die Reichsstelle im eigenen Unternehmen gehaltenen J Fonds von 719.938,49 kg Au einen bei einem Zinszuschuss von 100 RM per kg Au insgesamt 71.993,85 RM gesamten Zinszuschuß. Der bis dahin verbrauchte Zinsaufwand betrug 38.539,38 RM, so daß ein nicht verbrauchter Zinszuschuß von 33.454,47 bei monatlichen Zinslasten von 8.159,31 RM (per kg 11,33) im Januar 1941 aufgezehrt sein würde. Allerdings trug die Degussa nicht nur für den Fonds J, sondern auch für die andere Fonds H, E, B, K und M Zinsen, was bei den insgesamt 2 t Gold für die Reichsstelle einen Zinsendienst von monatlich 20.300 RM Zinsen ohne Zinseszins betrug. UA Degussa GEH 11/13.

94 Die Verhandlungen wurden zwischen der Degussa und der Reichsbank nachweislich Anfang August geführt. Eine Zusage hierfür gab es am 21. 9. 1939 von Reichsbankrat Jost. UA Degussa GEH 11/13.

95 Eine ähnliche Situation entstand auch beim Silber, wo die Manipulationsgebühr von einer Reichsmark aufgebraucht war und die Scheideanstalten unter Führung der Degussa versuchten, für den Zinsverlust eine Vergütung vom RWM zu erlangen und deswegen mit dem Judenreferat im RWM in Verbindung standen. Die Reichsstelle befürwortete die Entlastung der Scheideanstalten von den Leihhaus-Schmelzsilberbeständen in einem Brief an das RWM vom 20. 5. 1940 und schlug vor, der I. G. Farben monatlich 10 t Feinsilber von den Beständen zu liefern, die früher durch Importe gedeckt wurden, was nun nicht mehr ginge. Die Abgänge sollten nach dem Verhältnis der jetzigen Bestände erfolgen, wobei sich die 10 t wie folgt zusammensetzen sollten: Degussa 2.000 kg, Freiberg 1.350 kg, Allgemeine 2.300 kg, Wieland 900 kg, Heimerle & Meule 750 kg, Dürrwächter 200 kg, Louis Roessler 1.050 kg, Scheid Wien 1.450 kg. BA Lichterfelde R 3101 Nr. 11679. UA Degussa GEH 12/2.

96 UA Degussa GEH 11/13.

97 Über das Gold erfolgte leider keine Gesamtmeldung aller Scheideanstalten, so daß nur in den Briefen an den Preiskommissar die bei der Degussa geschiedene Menge Schmelzsilbers bekannt ist. UA Degussa GEH 3. Sekr. H. Schneider/1.

Leihhäusern dagegen 1.113 kg, die den Betrieb der Degussa durchlaufen hatten.⁹⁸ Sieht man von den direkt durch die Leihhäuser verkauften und von nicht quantifizierbaren Goldwertgegenständen ab, dürfte die Goldmenge, die von den deutschen Juden 1939 in den Leihhäusern abgegeben und anschließend von den Scheideanstalten geschieden wurden, schätzungsweise 1,3 t betragen haben. Diese Menge reichte allerdings nur etwas mehr als ein Jahr, um den deutschen Inlandsbedarf zu decken bzw. exportorientierte Verbraucher wie die Schmuckindustrie zu versorgen. Die Reichsbank beschloß trotzdem im Dezember 1939, kein eigenes Gold mehr für Exportzwecke zur Verfügung zu stellen.⁹⁹

Der Gewinn, den die Degussa und die anderen Scheideanstalten aus dem Geschäft mit dem Leihhausgold und -silber erzielten, ergab sich vor allem aus der Scheidung, allerdings wurde durch die dem Reichsfiskus zugestandenem ermäßigten Scheidesätze die Gewinne vermindert. Vom Scheidesatz in Höhe von zwei Mark pro Kilogramm Silber müssen die Verarbeitungskosten abgezogen werden; bei der Degussa kam der Aufwand für die umfangreichen Verwaltungsarbeiten bei der Verteilung der Edelmetallmengen hinzu. Beim Gold kauften Scheideanstalten das in dem abzuliefernden Material enthaltene Feingold zum Preise von 3,40 RM pro Gramm fein und konnten 15,- RM Scheidekosten pro Kilogramm brutto und zusätzlich 0,90 RM Schmelzkosten pro Kilogramm brutto berechnen.¹⁰⁰ Bei etwa 135 t Silber und schätzungsweise 1,3 t Gold betrug der Umsatz der Scheideanstalten aus der Scheiderei um 290.000 RM, der Gewinn lag deutlich darunter.¹⁰¹ Rechnet man die vom Staat noch bewilligte Manipulationsgebühr von einer Reichsmark für die Kapitalkosten hinzu, so betrug der Umsatz ca. 420.000 RM.

Trotz der verminderten Gewinne des Leihhausgeschäfts wollten die Scheideanstalten jedoch nicht auf dieses Geschäft verzichten. Grund hierfür war der kartellierte Markt, die Mangellage bei Edelmetallen und das Bewirtschaftungssystem. Ein Verzicht auf das Geschäft mit den Edelmetallen aus den Leihhäusern hätte nicht nur einen einmaligen Verlust an Marktanteilen bedeutet, sondern einen Präzedenzfall für die Kartelle bedeutet, der möglicherweise dauerhaft geringe Marktanteile, zumindest aber neue Forderungen der Konkurrenten nach größeren Marktanteilen zur Folge gehabt hätte. Bei der Degussa kam hinzu, daß nicht nur ihre Marktanteile, sondern auch ihre Kontrolle über die Kartelle, d.h. ihre Rolle als Konventionsführerin durch einen Verzicht auf das Geschäft bzw. auf die Rolle als Verteiler, bedroht war.¹⁰²

Die Feststellung, daß die Edelmetalle aus der Leihhausabgabe für den Inlandsverbrauch und für den Exportbedarf verwendet wurden, darf nicht darüber hinweg täuschen, daß dies lediglich

98 UA Degussa GEH 3. Sekr. H. Schneider/1 und GEH 5./3.

99 In einem Bericht über eine Aussprache mit Reichsbankrat Jost schrieb Degussa-Vorstand Hans Schneider am 21.11.1939: „Die Reichsbank will mit sofortiger Wirkung jegliche Goldabgabe auch für Exportzwecke aus ihren Beständen stoppen. Die Goldexporte sollen auf 50% der Exporte des Jahres 1938 zurückgeschraubt werden. Das benötigte Gold soll teils aus Judengold, teils aus von der Industrie noch abzulieferndem Alt- und Bruchgold aufgebracht werden. Herr Jost sagte, daß er alle Hebel in Bewegung setzen werde, damit das Judengold für diese Zwecke mit möglichstster Beschleunigung herangeholt werde.“ UA Degussa GEH 11/13.

100 UA Degussa GEH 12/1 und GEH 11/13.

101 Rechnungen, die den Umsatz mit dem Gewinn oder den Wert des Edelmetalls mit den Gewinnen der Unternehmen gleichsetzen, wie dies häufig geschieht, entbehren jeder betriebswirtschaftlichen Kenntnis.

102 So wollten nach dem Protokoll der Vorstandssitzung vom 2.9.1940 der Degussa-Vorstandsvorsitzende Schlosser und der für die Finanzen zuständige Berman einen Teil des für das Reich festgelegten Goldes verkaufen. Der für den Edelmetallbereich zuständige Vorstand Hans Schneider dagegen hatte bei einem geplanten Verkauf an die Wifo Bedenken, „da der Metall-Abteilung daran liegt, ihre Stellung als Goldverteilungsstelle weiter aufrechtzuerhalten.“ UA Degussa Vorstandsprotokolle 1940 und GEH 11/13.

buchungstechnisch erfolgte. Die physischen Wege der Edelmetalle verliefen sicherlich ganz anders und können im einzelnen nicht rekonstruiert werden. Grund hierfür ist der technische Ablauf der Scheidung und die betriebswirtschaftliche Organisation, die in der bisherigen Diskussion um das „Nazigold“ nicht berücksichtigt wurde.¹⁰³ Auf den genauen Ablauf und die Organisation kann an dieser Stelle nur kurz eingegangen werden, wobei die Degussa als Fallbeispiel dient.¹⁰⁴

Die einzelnen Anlieferungen würden bei der Degussa zuerst genau gewogen und erfaßt. Um anschließend den Feingehalt bestimmen zu können, mußte das Material durch Einschmelzen homogenisiert werden. Nur die Probeentnahme eines homogenisierten Gutes, d.h. die Erfassung der jeweiligen Edelmetallinhalte des Scheidematerials, bildete die Basis für die Abrechnung mit dem Kunden. Nur das homogenisierte und probierte Material wurde in den Scheideprozeß einbezogen, doch wurde keinesfalls jede Lieferung einzeln geschieden. Vielmehr sammelte man das Material je nach Beschaffenheit, um es dann zusammen mit anderem Scheidematerial ähnlicher Eigenschaften in verschiedenen Scheideprozessen aufzuarbeiten. Die Edelmetall-scheidung basierte nicht auf einer einfachen, einstufigen Technik, sondern beinhaltete mehrere Produktionsstufen, die das Scheidematerial durchlief. Für die Scheidung der Edelmetalle aus den Leihhäusern mit hohen Edelmetallanteilen kamen vor allem der Treibofen oder die chemischen Scheidungsmethoden mit Salpetersäure sowie die abschließende Elektrolyse in Betracht. Innerhalb dieser Prozesse wurden die Edelmetalle je nach ihrer Beschaffenheit immer wieder miteinander gemischt, so daß man weder vor noch nach der Elektrolyse bestimmte Output-mengen an Edelmetallen den vorherigen Inputmengen an Scheidematerial zuweisen kann.

Aufgrund der betrieblichen Organisation und dem eigentlichen Geschäftsablauf ist es ebenfalls nicht möglich, den physischen Weg der Edelmetallmengen mit dem buchungstechnischen gleichzusetzen. Die Abrechnung mit dem Kunden erfolgte direkt und ausschließlich aufgrund des Probeergebnisses, unabhängig davon, ob das Material schon geschieden war oder nicht. Bei reinen Dienstleistungsgeschäften, d.h. bei der Lohnscheidung, wenn für einen Kunden die Edelmetalle geschieden und ihm nur eine Gebühr für das Scheiden in Rechnung gestellt wurde, schickte man häufig direkt nach den Probeergebnissen die entsprechenden Edelmetallmengen aus dem eigenen Betriebsstock an Edelmetallen zurück, nicht aber aus den angelieferten Mengen. Speziell bei größeren Kunden war dieser Ablauf gang und gäbe; es war ein Vorteil, den die kapitalkräftige Degussa im Gegensatz zu den kleineren Scheideanstalten den Großkunden bieten konnte. Aufgrund der technischen und betriebswirtschaftlichen Ablauf der Scheidegeschäfte muß man sich daher bei der Verfolgung des genauen Weges der Edelmetalle darüber klaren sein, ob man den buchhalterischen oder den physischen Weg der Edelmetalle verfolgen will. Aufgrund der Scheidung der Edelmetalle kann man jedenfalls keine Schlußfolgerungen aus dem buchungstechnischen Weg der Edelmetalle auf den physischen ziehen¹⁰⁵,

103 Hier wird meistens davon ausgegangen, daß die in den Reichsbankbüchern angegebenen Goldmengen, die den Opfern in den Vernichtungslagern abgenommen, geschieden und von der Degussa zurückgeliefert wurden, auch physisch das Opfergold enthalten. So kommt es dann zu Aussagen, daß die Schweiz nur drei Barren erhielt, die Gold aus den Vernichtungslagern enthielten. H. Fischer, Das Totengold der europäischen Juden und die deutschen Großbanken. in: 1999 Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, März 1998, H.1, S. 156-157. Faktisch können die drei in die Schweiz gelieferten Goldmengen jedoch ganz aus Scheidgut anderer Herkunft hergestellt worden sein.

104 Auf die technischen Scheidebedingungen und den betriebswirtschaftlichen Ablauf wird in dem in Anmerkung 7 schon angekündigten Artikel ausführlicher eingegangen.

105 Dieses Problem besteht selbstverständlich auch für den gesamten Weg der Edelmetalle nach dem Raub. Vielfach entdeckt man z.B. Lieferungen an eine bestimmte Institution, doch heißt dies nicht, daß die entsprechende Stelle

so daß die Edelmetalle jüdischen Besitzes aus der Leihhausabgabe oder das den Juden in den Vernichtungslagern geraubte Gold physisch überall in Deutschland bzw. für den Export in Europa verwendet worden sein kann. Eine genaue Zuordnung ist nicht möglich.

In diesem Projekt wird daher versucht, sowohl den buchungstechnischen als auch den physischen Weg des Edelmetalls genauer nachzuvollziehen, als dies bisher geschehen ist. Grundlage dazu und für genaue Schätzungen über die verschiedenen Edelmetallströme ist die quantitative Erfassung mehrerer Knotenpunkte wie der Degussa oder der Reichsbank, wo die Edelmetalle auf ihrem Weg zur Verwertung im Deutschen Reich immer wieder zusammenliefen. Jedoch kann man weder anhand der Degussa-Scheidebücher¹⁰⁶, noch anhand der Reichsbankunterlagen allein den Weg der Edelmetalle verfolgen oder quantitative Schätzungen aufstellen. Gefordert ist hier eine kombinierte Auswertung mehrerer serieller Quellen mit umfangreichen Zahlenkolonnen, verbunden mit zahlreichen Fallbeispielen zur Beschaffung und Verwertung der Edelmetalle. Nur mit einer Kombination qualitativer und quantitativer Methoden kann man das dahinterstehende System erkennen und den Quellenproblemen einzelner Dokumente und Geschäftsbücher sowie den damit verbundenen Fehlschlüssen aus dem Wege gehen.

Die oben beschriebene Abgabe von Edelmetallen bei den Leihhäusern war die erste Aneignung und Verwertung von Edelmetallen durch die Nationalsozialisten und gleichzeitig die erstmalige Beteiligung der Unternehmen aus der Edelmetallbranche an nationalsozialistischen Edelmetallraubzügen. Die Leihhausaktion war jedoch nicht nur der Auftakt für den Raub und die Verwertung von Edelmetallen im Zweiten Weltkrieg. Vielmehr wurden hier Strukturen aufgebaut und genutzt, die im Krieg die Basis für die Verwendung der konfiszierten und geraubten Edelmetalle bildeten. Allerdings baute das System bei der Leihhausaktion selbst auf der bereits vorhandenen Basis der Edelmetallbewirtschaftung und dem kartellierten Markt mit der Marktführerin Degussa auf. Die erzwungene Abgabe von Edelmetallen an die Leihhäuser im März 1939 hatte neben dem Bestreben der Nationalsozialisten, jüdische Bürger vor ihrer Auswanderung so weit wie möglich auszuplündern, vor allem zum Ziel, mit den konfiszierten Edelmetallen die ansonsten fälligen Devisenexporte durch konfiszierte Edelmetalle zu ersetzen und eine nationale Reserve zu bilden, auf die der Staat, namentlich die Vierjahresplanbehörde, unter dem Vorzeichen der Aufrüstung angewiesen war. Das Verhalten der Unternehmen, die in den Entscheidungsprozeß nach der „Reichskristallnacht“ nicht eingeschaltet waren, folgte nach der Verordnung vom 21. Februar 1939 rein ökonomischen Zielen. Ihre schon im Bewirtschaftungssystem vorhandene Konkurrenz um die Zuteilung von Edelmetallen setzte sich im Verteilungskampf um das Edelmetall aus der Leihhausaktion fort. Hinweise seitens der Unternehmensseite auf die rechtliche und moralische Fragwürdigkeit dieser Aktion finden sich in den Unternehmensakten nicht.

Aufgrund der starken Konkurrenz der Unternehmen um die Ressource Edelmetall billigten die Scheidereien dem Staat Sonderpreise zu. Die Verwendung der ca. 135 t Schmelzsilber und ca. 1,3 t Schmelzgold aus den Leihhäusern, zu denen noch die direkt von diesen verkauften unbekanntenen Mengen hinzugezählt werden müssen, wurden buchungstechnisch als nationale Reserve behandelt und im Krieg für den Rüstungsbedarf und die Exportindustrie im Inland

Eigentümerin der Edelmetalle wird. Vielmehr ist häufig nur eine Weiterleitung, Verteilung und Veredelung durch die staatlichen Institutionen und Scheideanstalten gegeben. Es ist daher in den Einzelfällen genau zu analysieren, wie die jeweiligen organisatorischen Abläufe waren.

106 Die Degussa-Scheidebücher, die in Tabellenform erfaßt werden, sind so umfangreich, daß die EDV-Erfassung erst Anfang 1999 nach über einem Jahr Arbeit abgeschlossen sein wird. Eine erste Auswertung und Veröffentlichung dieser Daten ist im Laufe dieses Jahres geplant.

eingesetzt. Dabei kann man aufgrund der technischen und betriebswirtschaftlichen Organisation vom buchungstechnischen Weg der Edelmetalle nicht auf denjenigen der physischen Mengen schließen, was letztlich bedeutet, daß die Edelmetalle jüdischen Besitzes aus der Leihhausabgabe oder das den Juden in den Vernichtungslagern geraubte Gold physisch überall in Deutschland bzw. für den Export in Europa verwendet worden sein kann. Eine genaue Zuordnung ist nicht möglich.

IV. Der Goldexport des Deutschen Reiches im Zweiten Weltkrieg

Über den gesamten Goldexport des Deutschen Reiches im Zweiten Weltkrieg liegen allerdings genaue statistische Angaben vor, die für die Diskussion um den Goldexport nützlich sind. In dieser Statistik des Statistischen Reichsamts, das die Angaben bis August 1944 monatlich von der Reichsbank geliefert bekam, wird genau nach verschiedenen Empfängerländern unterschieden, was in dieser Form bisher nicht bekannt war. Allerdings stellt sich auch für diese Tabelle die Frage nach ihrer Zuverlässigkeit. In Tabelle 2 und 3¹⁰⁷ werden die jeweiligen Mengen in Kilogramm bzw. deren Wert in Reichsmark dargestellt.

Deutlich läßt sich auch anhand dieser Aufstellungen die exzeptionelle Stellung der Schweiz als direktes Empfängerland für die Goldexporte erkennen. In dieser Aufstellung ist die Schweizer Position – berücksichtigt man ihre Funktion als Zwischenhändler für andere Länder wie Portugal, Spanien oder die Türkei – jedoch überzeichnet, während die Rolle dieser Länder dagegen unterbewertet wird. Neben der Schweiz gingen größere Mengen im Direktexport auch nach Rumänien, Italien, Türkei, UdSSR, Belgien, Niederlande, Ungarn, Schweden und Jugoslawien. Dabei ist im einzelnen auch der Zeitraum, in dem die Exporte stattfanden, von Bedeutung. So erhielten Belgien und die Niederlande nach ihrer Besetzung nur noch sehr geringe Mengen Gold aus Deutschland. Gleiches gilt für Jugoslawien und die Sowjetunion, die noch 1940 und 1941 mehrere Tonnen Gold bekamen, wahrscheinlich als Bezahlung für Warenlieferungen (insbesondere Rohstoffe). Italien erhielt vor allem 1943 große Mengen Gold, Ungarn vor allem 1941. Die kleineren Exportmengen, die in Länder wie Finnland, Frankreich oder Bulgarien gingen, können auch durch Lohnscheidungen entstanden sein, wobei diese Art des Exports auch bei den größeren Empfängerländern vorgekommen sein mag.¹⁰⁸

107 BA Lichterfelde R 3102 Nr. 2613.

108 Für die Goldeinfuhren des Deutschen Reiches finden sich ebenfalls statistische Unterlagen, die allerdings sehr unvollständig sind. BA Lichterfelde R3102 Nr. 2613. Nur für die Jahre 1941 und 1942 sind die Daten vollständig.

Tabelle 4.: Die Goldeinfuhr des Deutschen Reiches 1941 und 1942 in RM

Land	1941	1942	Land	1941	1942
Belgien	45.000	38.000	Norwegen	29.000	22.000
Bulgarien	0	138.000	Portugal	1.000	9.000
Dänemark	406.000	438.000	Schweden	12.903.000	2.974.000
Finnland	14.000	1.000	Schweiz	1.940.000	2.145.000
Generalgouvernement	0	28.000	Spanien	0	2.000
Italien	6.000	0	Ungarn	299.000	96.000
Jugoslawien	2.000	0	Slowakei	126.000	95.000
Kroatien	0	2.000	Argentinien	19.000	0
Niederlande	2.154.000	841.000	Gesamt	17.944.000	6.829.000

Tabelle 2 : Der Goldexport des Deutschen Reiches 1.9.1939-30.8.1944 in kg

	1.9.39- 31.12.39	1940	1941	1942	1943	1944	Gesamt 1.9.39 30.8.44	in %	
Belgien	0,00	8.095,60	5,00	175,30	0,10	0,00	8.276,00	1,65	Belgien
Bulgarien	0,00	0,00	0,00	153,10	111,60	25,00	289,70	0,06	Bulgarien
Dänemark	7,60	20,80	27,70	26,60	14,50	0,00	97,20	0,02	Dänemark
Finnland	0,00	0,50	0,60	0,00	0,00	0,30	1,40	0,00	Finnland
Frankreich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,00	0,30	0,00	Frankreich
Griechenland	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,00	9,00	0,00	Griechenland
Italien	0,00	0,00	650,40	2.048,60	14.115,30	0,00	16.814,30	3,36	Italien
Jugoslawien	54,40	1.121,80	400,20	0,00	0,00	0,00	1.576,40	0,31	Jugoslawien
Kroatien	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50	0,00	1,50	0,00	Kroatien
Niederlande	5.046,30	2.008,60	74,20	126,00	282,50	0,00	7.537,60	1,50	Niederlande
Norwegen	0,20	1,60	0,30	1,60	1,50	0,00	5,20	0,00	Norwegen
Rumänien	0,00	3.607,80	150,00	14.411,10	31.076,00	222,90	49.467,80	9,87	Rumänien
Schweden	6,30	3.040,90	44,00	24,20	28,40	0,00	3.143,80	0,63	Schweden
Schweiz	1.619,70	16.493,00	57.544,30	105.525,10	118.806,60	96.353,00	396.341,70	79,11	Schweiz
Türkei	0,00	0,00	0,00	2.348,00	5.950,30	1.632,50	9.930,80	1,98	Türkei
Ungarn	33,20	112,60	689,30	82,00	126,80	43,80	1.087,70	0,22	Ungarn
UdSSR	0,00	0,00	6.256,00	0,00	0,00	0,00	6.256,00	1,25	UdSSR
Slowakei	0,00	30,70	61,20	37,30	7,50	0,00	136,70	0,03	Slowakei
Gesamt	6.767,70	34.533,90	65.903,20	124.994,90	170.522,90	98.286,50	501.009,10	99,99	Gesamt
	1.9.39- 31.12.39	1940	1941	1942	1943	1944	Gesamt 1.9.39 30.8.44	in %	

Tabelle 3 : Der Goldexport des Deutschen Reiches 1.9.1939-30.8.1944 in RM

	1.9.39- 31.12.39	1940	1941	1942	1943	1944	Gesamt 1.9.39 30.8.44	in %	
	0	22.476.000	14.000	491.000	2.000	0	22.983.000	1,91	Belgien
Belgien	0	0	0	571.000	372.000	163.000	1.106.000	0,09	Bulgarien
Bulgarien	23.000	59.000	91.000	82.000	49.000	0	304.000	0,03	Dänemark
Dänemark	0	1.000	5.000	0	0	2.000	8.000	0,00	Finnland
Finnland	0	0	0	0	1.000	0	1.000	0,00	Frankreich
Frankreich	0	0	0	0	0	26.000	26.000	0,00	Griechenland
Griechenland	0	0	1.807.000	5.369.000	35.593.000	0	42.769.000	3,55	Italien
Italien	154.000	3.128.000	1.124.000	0	0	0	4.406.000	0,37	Jugoslawien
Jugoslawien	0	0	0	0	5.000	0	5.000	0,00	Kroatien
Kroatien	14.046.000	5.569.000	206.000	355.000	755.000	0	20.931.000	1,74	Niederlande
Niederlande	1.000	5.000	1.000	6.000	5.000	0	18.000	0,00	Norwegen
Norwegen	0	9.683.000	418.000	40.035.000	83.653.000	749.000	134.538.000	11,16	Rumänien
Rumänien	18.000	8.444.000	128.000	71.000	85.000	0	8.746.000	0,73	Schweden
Schweden	4.501.000	45.499.000	156.865.000	281.435.000	313.960.000	118.373.000	920.633.000	76,37	Schweiz
Schweiz	0	0	0	6.351,00	17.254.000	4.547.000	21.807.351	1,81	Türkei
Türkei	93.000	314.000	1.880.000	233.000	172.000	160.000	2.852.000	0,24	Ungarn
Ungarn	0	0	17.412.000	0	0	0	17.412.000	1,44	UdSSR
UdSSR	0	90.000	169.000	105.000	32.000	0	396.000	0,03	Slowakei
Slowakei	18.836.000	95.258.000	180.120.000	335.385.000	451.938.000	124.020.000	1.205.567.000	99,45	Gesamt
Gesamt	1.9.39- 31.12.39	1940	1941	1942	1943	1944	Gesamt 1.9.39 30.8.44	in %	

Für die Schweiz bestätigt sich das bisher von der Forschung herausgearbeitete Bild, daß die Goldexporte 1940 einsetzten und 1943 auf ihrem Höhepunkt waren. Dabei muß bedacht werden, daß für 1944 nur Daten für die ersten acht Monate des Jahres zur Verfügung stehen. Interessant ist auch das zeitliche Muster, das sich für den Goldexport in die Türkei beobachten läßt. Nach der monatlichen Statistik begannen die Goldexporte in die Türkei im Juli 1942, vornehmlich organisiert durch die Dresdner Bank und die Deutsche Bank, was auch die jüngsten Untersuchungen von J. Steinberg und J. Bähr zeigen.¹⁰⁹

Die Daten über den Goldexport des Deutschen Reiches werden teilweise auch durch Schätzungen in der Literatur, vor allem aber durch die bisher gründlichste Aufstellung der Goldoperationen der Reichsbank im Bericht der Schweizerischen Unabhängigen Experten-Kommission, bestätigt.¹¹⁰ Dieser Bericht schätzt die exportierte Gesamtmenge auf 526 t, nach den Angaben der Tabelle 2 sind es bis Ende August 1944 501 t. Auch bei einzelnen Posten, die vom Deutschen Reich direkt an andere Länder versandt wurden und bei denen nachweislich kein Zwischenhandel stattgefunden hat, stimmen die Daten überein. Für Rumänien gibt die Schweizer Kommission die deutschen Goldexporte mit 48 t an, in der Statistik des Statistischen Reichsamts bzw. der Reichsbank sind es 49 t. Ähnlich übereinstimmend sind die Daten für Belgien und die UdSSR.¹¹¹ Bei den anderen Länderangaben weichen die Daten zwar voneinander ab, was sich aber durch den Zwischenhandel, insbesondere über die Schweiz erklärt.

Jedoch bleiben aufgrund der Angaben in den Tabellen 2 und 3 noch mehrere Fragen offen. So fehlen hier Direktexporte von Gold nach Spanien und Portugal, die von der Forschung vor kurzem aufgedeckt wurden.¹¹² Möglicherweise hat es neben dem Goldexport in der Tabelle, deren Daten nachweislich von der Reichsbank dem Statistischen Reichsamt gemeldet wurden, weitere nicht berücksichtigte Exporte gegeben. Problematisch ist die nicht immer klare Definition der statistischen Warengattung Gold, da von Kriegsausbruch bis Januar 1943 auf den Erfassungsbögen nur die Kategorie „769 a' Feingold“ erfaßt wurde, ab Februar 1943 dagegen explizit auch die Warengattung „769 c fremde Goldmünzen“ zusätzlich hinzukam.¹¹³ Trotz die-

¹⁰⁹ Steinberg, S. 30-33. Bähr, S. 32-70.

¹¹⁰ UEK, S. 35.

¹¹¹ So erhielt Belgien nach Angaben der UEK 8,1 t Gold, nach Tabelle 1 8,2 t. Für die UdSSR waren es sowohl nach der Statistik der UEK als auch nach der Tabelle 1 jeweils 6,2 t. Die kleinen Unterschiede können auf die Rück-Umrechnung der UEK-Daten US-Dollar in Kilogramm zurückzuführen sein. In der monatlichen Aufstellung des Statistischen Reichsamts wurden die 6,256 t, die für die UdSSR gemeldet wurden, in der Jahresaufstellung nicht berücksichtigt. In einer Aktennotiz vom 20. 3. 1941 hieß es dazu: „Die Reichsbank hat nachträglich berichtigend mitgeteilt, daß die Goldausfuhr nach der U. d. S. S. Rep. im Februar, 6256,0 kg = 17 412 in 1000 RM, nicht aus Beständen der Reichsbank erfolgte. Durch ein Versehen unterblieb ein entspr. Vermerk in dem Ausfuhrschein. In der Ihnen zugestellten Überschrift ist der Posten zu streichen.“ Zu vermuten ist, daß dieser Goldexport ein Veredlungsgeschäft gewesen ist.

¹¹² S. Eizenstat u. a. (Hg.), U.S. and Allied Efforts To Recover and Restore Gold and Other Assets Stolen or Hidden by Germany During World War II. Preliminary Study, Washington 1997, S. 127-130 und 138-142.

¹¹³ Es stellt sich die Frage, inwieweit bis Januar 1943 769 c „Fremde Goldmünzen“ in der Statistik unter 769 a' berücksichtigt oder auf anderen Bögen extra erfaßt wurden: Von Februar 1943 bis August 1944 waren von den in Tabelle 2 aufgeführten Daten die folgenden Mengen exportierte ausländische Goldmünzen:

ser Probleme erweisen sich die Angaben in der Tabelle doch als nützlich für die aktuelle Diskussion, da die Daten für die Länder als Mindestmengen exportierten Goldes anzusehen sind.

V. Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Beitrag stellt keinen vorläufigen Bericht dar. Vielmehr wurde versucht, die Konzeption des Projektes über die Edelmetall-Verwertung im „Dritten Reich“ zu umreißen und anhand des Fallbeispiels über die sogenannte Leihhausaktion 1939 und der weiteren Verwertung dieses Gold und Silbers die Schwierigkeiten der Arbeit in diesem Forschungsfeld zu veranschaulichen. Selbst für dieses Fallbeispiel sind bislang noch nicht alle Fragen geklärt, so daß es weiterer Archivstudien bedarf. Auch für die anderen in dieser Arbeit zu untersuchenden Geschehnisse, wie der Raub von Edelmetallen in den besetzten Gebieten sind Studien vor allem in den Archiven Osteuropas erforderlich. Sowohl diese umfangreichen Archivrecherchen als auch die aufwendige EDV-Erfassung der quantitativen Daten erklären die Dauer einer gründlichen wissenschaftlichen Untersuchung. Sie können nicht als Indiz für die gelegentlich in der Öffentlichkeit geäußerte „Feigenblattfunktion“ solcher Forschungen für die Unternehmen oder als Verschleppungstaktik einer „gekauften“ Historikerkommission gewertet werden. Um die genauen Entwicklungen und ihre Ursachen beschreiben und erklären zu können, bedarf es einer genauen Analyse statt schneller Ergebnisse auf fragwürdiger Quellenbasis und mit methodischen Mängeln.

Selbst in der Diskussion um das Gold aus den Vernichtungslagern sind bisher kaum Untersuchungen erfolgt, und es ist zum Beispiel nicht geklärt, welchen Weg das Zahngold aus verschiedenen Massenhorden (sowjetische Juden oder Kriegsgefangene) in der UdSSR im Sommer 1941 ins Reich genommen hat, wo die Wertsachen aus Edelmetall der holländischen Juden verblieben sind oder wo das jüdische Gold aus den Beschlagnahmungen in Frankreich verwertet wurde. Momentan sind zu diesen Themen mehr Fragen offen als beantwortet. Auch hier kann erst anhand einer quantitativen Erfassung und zahlreicher Fallbeispiele das System der Edelmetallverwertung im „Dritten Reich“ dargestellt und erklärt sowie eine Schätzung über das beschlagnahmte Vermögen privater Personen an Edelmetallen versucht werden. Auch die Entwicklung des Edelmetallsektors im „Dritten Reich“, die strukturelle Ursachen und das unternehmerische Handeln können lediglich in diesem Zusammenhang untersucht werden.

Tabelle 5: Der Export des Deutschen Reiches an ausländischen Goldmünzen (769c) 2/1943-8/1944 in kg

Land	1943	1944	Land	1943	1944
Belgien	0,1	0	Rumänien	0	222,9
Bulgarien	67,9	0	Schweiz	26.392,6	11.814,7
Griechenland	0	9	Türkei	1.750,2	1.492,5
Italien	12.000	0	Ungarn	0	43,8
Niederlande	13	0	Gesamt	40.223,8	13.582,9

Auch der Export der anderen Warenkategorien (769 a2 „Barren aus Bruchgold“, 769b „Deutsche Goldmünzen“ und 769 d „Goldasche, Goldgekrätz, Bruchgold“) taucht in den statistischen Erfassungsbögen nicht auf, wobei nicht klar ist, ob kein Export stattgefunden hat, oder dies nur ein Quellenproblem darstellt.

„Handwerk“, „artisanat“, „small business“. Zur Formierung des selbständigen Kleinbürgertums im internationalen Vergleich

Von Bernd Holtwick (Bielefeld)

I. Das Thema

Die nordamerikanischen Friseure sind kein zentrales Thema der historischen Forschung. Nicht einmal dort, wo es um das Kleinbürgertum im internationalen Vergleich geht, tauchen sie auf. Dieses Schicksal teilen sie zweifellos mit vielen anderen Gruppen, trotzdem lohnt es sich, ihnen einen Moment die Aufmerksamkeit zu widmen, denn ihr Beispiel lenkt den Blick auf einige wichtige Fragen.

Das Irritierende an den Friseuren in den USA besteht darin, daß sie sich in der Zwischenkriegszeit ganz ähnlich verhielten wie ihre Kollegen in Deutschland. Sie versuchten, den Berufszugang an bestimmte Qualifikationen zu binden, wie z.B. eine Prüfung, den Nachweis einer geregelten Ausbildung, ein Gesundheitszeugnis oder eine Bescheinigung über die charakterliche Eignung.¹ Die Friseure und ihre Berufsverbände konnten sogar in dreizehn Bundesstaaten die Möglichkeit von Mindestpreisen durchsetzen, über die eine qualifizierte Mehrheit aus ihren Reihen entscheiden durfte.² Die Notwendigkeit solcher Gesetze wurde sehr unterschiedlich begründet. Als wirkungsvoll bei der gerichtlichen Überprüfung erwies sich vor allem der Anspruch, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit zu schützen. Die Friseure standen hier angeblich in einer besonderen Verantwortung, weil sie in direkten Körperkontakt mit ihren Kunden kamen. Es fand sich allerdings sehr wohl auch der Hinweis auf die lange Geschichte des Berufes und seine große historische Bedeutung³ - ein Argument, das dem Leser deutscher Handwerkszeitingen bis zum Überdruß vertraut ist.

Die nordamerikanischen Friseure profilierten sich kaum weniger in der Verteidigung ihres 'Berufsstandes' als ihre deutschen Kollegen, obwohl sie doch aus einem Land stammten, das geradezu als Symbol für Liberalismus und Individualismus steht. Wie läßt sich das erklären?

Bei allem Respekt vor der Arbeit der Friseure kann es hier nicht darum gehen, sich nur mit ihnen zu beschäftigen. Vielmehr soll ein Erklärungsansatz im Rahmen eines breiteren internationalen Vergleichs des selbständigen Kleinbürgertums⁴ entwickelt werden, das sich in Deutschland als „Handwerk“, in Frankreich als „artisanat“ und in den USA als „small business“ formierte. Der Zeitpunkt und die Art der Formierung waren jeweils unterschiedlich, die Determinanten dieses Prozesses der Definition, Organisation und Habitusprägung gilt es herauszuarbeiten. Bislang erscheint die Materialgrundlage für einen „vollen“ Vergleich vor allem mit den USA allerdings als zu schmal. Es geht hier deshalb in erster Linie darum, Kategorien zu entwickeln und auf ihre Brauchbarkeit hin zu prüfen, die einen wertvollen Ertrag für die

1 Vgl. *D. Fellman*, A Case Study in Administrative Law - The Regulation of Barbers, in: *Washington University Law Quarterly* 26, 1941, S. 217-22. Für Anmerkungen und Hinweise danke ich Prof. Heinz-Gerhard Haupt, Bielefeld u. Prof. Philip Nord, Princeton.

2 Vgl. ebd., S. 222-27.

3 Ebd., S. 240.

4 Die Begriffe „selbständiges Kleinbürgertum“, „kleine Selbständige“ und „Kleingewerbetreibende“ werden im folgenden synonym gebraucht.

Forschung über das selbständige Kleinbürgertum versprechen und mit denen komparative Arbeiten operieren können.⁵

Das Vorgehen beruht zunächst auf der Annahme, daß die soziale und ökonomische Lage der kleinen Selbständigen in den industrialisierten Staaten Europas und Amerikas genügend wichtige Gemeinsamkeiten aufwies, so daß die Vergleichbarkeit gewährleistet ist, auch wenn zwischen den einzelnen Staaten deutliche Unterschiede bestanden. Als Vergleichsfälle wurden Deutschland, Frankreich und die USA gewählt. Deutschland und die USA bieten sich insofern an, als sich die ökonomischen Strukturen der beiden Nationen zumindest seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in wesentlichen Punkten glichen, während sie sich politisch grundlegend unterschieden. Die Parallelen zwischen der französischen und der amerikanischen Demokratie und der Gegensatz beider zur Monarchie in Deutschland liegen auf der Hand. Andererseits näherte sich Frankreich in der ökonomischen und demographischen Entwicklung erst nach dem Zweiten Weltkrieg dem deutschen und amerikanischen Modell an. Auch die Zunfttraditionen unterschieden sich in den drei Staaten grundlegend. In den USA fehlten sie ganz, in Frankreich endeten sie 1789 mit der Auflösung der Zünfte, in Deutschland reichten sie in manchen Territorien bis in die 1860er Jahre hinein. In diesem Zusammenhang verspricht die Einbeziehung Frankreichs vor allem deshalb wichtige Aufschlüsse, weil sich dort nach dem Ersten Weltkrieg eine vollkommen neue Handwerkerbewegung entfaltete. Gerade die Entstehung der Handwerkerbewegung, gewissermaßen die Neuerfindung des „artisanat“ in Frankreich gestattet es, im Kontrast zu den USA die zentralen Einflußgrößen näher zu bestimmen, die an den organisatorischen, politischen, sozialen und mentalen, präziser: habituellen, Prozessen beteiligt waren.

Es bedarf einer Begründung, daß hier mit der Auswahl des französischen „artisanat“ und des deutschen „Handwerks“ der Kleinhandel vernachlässigt wird. Er organisierte sich in Deutschland und Frankreich eigenständig und wenig geschlossen. Weil der hier vertretene Ansatz gerade den Organisationen eine entscheidende Rolle beimißt, erscheint es gerechtfertigt, die Kleinhändler gesondert zu behandeln, und das bedeutet in diesem Fall, sie aus pragmatischen Gründen zurückzustellen.

II. Theoretische Überlegungen

Bereits eine flüchtige Lektüre zeigt, daß sich die Entwicklung der Handwerker als Teil des selbständigen Kleinbürgertums in Deutschland von der in Frankreich und den USA vor allem durch das relativ starke und differenzierte Organisationsgeflecht unterschied, überraschenderweise dagegen weniger im Hinblick auf die jeweiligen konkreten Forderungen. Die Rede von „dem Handwerk“ ist geradezu durchtränkt von der Vorstellung, es handele sich um eine geschlossene - darum der Singular - und organisierte Berufsgruppe. Deshalb muß dem Aspekt der Organisationen eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommen. Die Verbände standen nicht nur in Deutschland in engem Kontakt zum Staat: Sie richteten an die Legislative bestimmte Forderungen; sie erfüllten mehr oder weniger umfangreiche staatliche Aufgaben; ihre Mitglieder

5 Vgl. H.-G. Haupt/J. Kocka, Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme, in: *dies.* (Hg.), Geschichte und Vergleich, Frankfurt a.M. 1996, bes. S.12 f. Zu den überzeugenden, vergleichend angelegten Arbeiten zum selbständigen Kleinbürgertum gehören H.-G. Haupt, Zur gesellschaftlichen Bedeutung des Kleinbürgertums in westeuropäischen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts, in: GG 16. 1990, S. 296-317; u. *ders./G. Crossick*, The Petite Bourgeoisie in Europe 1780-1914. Enterprise, Family and Independence, London 1995. Zum synchronen Vergleich Deutschlands, Frankreichs und der USA im späten 19. Jahrhundert P. Nord, Les mouvements de petits propriétaires et la politique, in: Revue historique 275, 1986, S. 407-433.

wurden von speziellen Gesetzen oder politischen Entscheidungen betroffen. Aus diesen Gründen gilt es, einen weiteren Faktor im Blick zu behalten, nämlich den „Staat“, der hier vor allem im Sinne von Regierung, Parlament und den daran beteiligten politischen Parteien gedacht ist. Schließlich müssen ebenso die kleinen Selbständigen selber beachtet werden, von denen sich ein Teil durch ihre Organisationen artikuliert und auf diesem Wege oder direkt durch die Parteien auf die Politik Einfluß nahm.⁶

Es gibt in diesem Dreierschema von kleinen Selbständigen, ihren Organisationen und dem Staat weder vollständig unabhängige noch vollständig abhängige Variablen: Die selbständigen Kleinbürger verfolgten zwar bestimmte Interessen, die aus ihrer sozialökonomischen Lage erwuchsen, die Wahrnehmung dieser Lage aber wurde ganz wesentlich mitbestimmt durch die jeweiligen Organisationen oder auch die politischen Parteien.⁷

Um nun auf die kleinen Selbständigen zu fokussieren, bietet das Theorieangebot Pierre Bourdieus ein hilfreiches Instrumentarium, weil es die individuellen Handlungsmuster mit gesamtgesellschaftlichen Strukturen verbindet: Der klassenspezifische Habitus strukturiert einerseits das Handeln, vor allem aber das Bewerten der Einzelnen und wird selber andererseits durch die Lage im sozialen Raum strukturiert.⁸ Es erscheint plausibel, für die Habitusformierung auch in Rechnung zu stellen, welche Verhaltensweisen oder Werte in den sozialen Distinktionskämpfen besonders betont werden, sei es von den Organisationsvertretern, sei es in der politischen Auseinandersetzung. Als typische Medien einer solchen Beeinflussung lassen sich z.B. Fachzeitschriften nennen, die ihren Lesern immer wieder bestimmte Deutungsmuster präsentieren, die Beispiele positiven Verhaltens zeigen und anderes perhorreszieren. Auch Vereinsversammlungen und Feste sind Ereignisse, bei denen bestimmte Bewertungsschemata dargestellt und eingepreßt werden können. In der politischen Auseinandersetzung charakterisieren die Parteivertreter soziale Gruppen in einer jeweils spezifischen Weise, greifen ihre angeblichen Eigenschaften auf und loben oder tadeln sie. Das prägt wiederum den Prozeß der Habitusformierung, wenn es etwa durch Zeitungsberichte von den Betroffenen rezipiert wird. Damit treten auch die jeweiligen nationalen Traditionen⁹ gewissermaßen als Reservoir von Bewertungsmaßstäben in den Blick. Diese geben allerdings, so der hier vertretene Ansatz, lediglich ein bestimmtes Spektrum von Möglichkeiten vor. Was davon auf Dauer erhalten bleibt, was wirksam wird und was sich verändert, darüber entscheidet erst das Wechselspiel der hier genannten Akteure und Faktoren.

Die Entwicklung bleibt abhängig von konkreten Entscheidungen und Weichenstellungen, die sich auf allen Ebenen vollziehen. Die Akteure können nicht als Sklaven der Strukturen oder

6 Vgl. dazu etwa S. Berger, Regime and Interest Representation: The French Traditional Middle Classes, in: *dies. u.a. (Hg.)*, Organising Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics, London 1981, S. 83-102; W. Abel/H.-G. Schlotterer, Mittelstandspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 7, 1961, S. 395 f.

7 Vgl. Crossick/Haupt, S. 34, 138, 146, 157, u. Haupt, S. 312-17.

8 Vgl. P. Bourdieu, Die feinen Unterschiede, Frankfurt ³1993, S. 175, 182, 278; wichtig auch seine klassentheoretischen Überlegungen in Sozialer Raum und „Klassen“, Frankfurt a.M. 1982, bes. S. 10 u. 16, systematisch zusammengefaßt in *ders.*, What Makes a Social Class, in: Beverly Journal of Sociology 32, 1987, S. 1-17, dt. Wie eine soziale Klasse entsteht, in: *ders.*, Der Tote packt den Lebenden, Hamburg 1997, S. 102-129.

9 Nur kurz sei an dieser Stelle auf die unterschiedliche Beharrungskraft handwerklicher Organisationen in Deutschland und Frankreich verwiesen (Vgl. Crossick/Haupt, S. 22 u. 27-31). Allerdings warnt C.J. Calhoun, The Radicalism of Tradition, in: AJS 88, 1983, bes. S. 894 ff., zu Recht davor, Traditionen nur als überkommene Restbestände zu sehen. Ihre alltägliche Rekonstruktion, ihre permanente Aktualisierung, darf nicht außer Acht gelassen werden (vgl. ebd., S. 898).

ihres Habitus begriffen werden, sondern erscheinen als lernfähig und insbesondere in der Lage, ihr eigenes Verhalten, entsprechend seinem Erfolg, zu korrigieren. Gleichzeitig unterliegen die Wahlmöglichkeiten, die sie als solche begreifen, wiederum klaren Beschränkungen im Sinne einer „bounded rationality“¹⁰ - gebunden durch den Habitus.

Die Organisationen der kleinen Selbständigen wiederum sind nicht nur die Ausführungsorgane ihrer Mitglieder, sondern verfolgen ein eigenes Interesse, das zumindest in der Selbsterhaltung, darüber hinaus wohl auch im Ausbau der Einflußmöglichkeiten besteht. Außerdem treffen in der Regel in Organisationen sehr kleine Personengruppen die relevanten Entscheidungen, nachdem sie es geschafft haben, ihre Deutungsmuster und Interessendefinitionen durchzusetzen. Ob es den Organisationen gelingt, das staatliche Handeln zu beeinflussen, ist dabei prinzipiell offen, und wie das konkrete Ergebnis aussieht, bestimmen in letzter Instanz nicht die Intentionen der Beteiligten.¹¹

Daß das staatliche Handeln von einer Vielzahl von Faktoren geprägt wird, muß hier nicht näher erörtert werden. Dazu gehören nicht zuletzt die Einflußnahme der Organisationen des selbständigen Kleinbürgertums und die Interessen von Parteien, die unter den kleinen Selbständigen um Anhänger werben. Gleichzeitig gilt es auch, die Folgen der politischen Entscheidungen zu beachten. Das Augenmerk richtet sich besonders auf die Definition der jeweiligen Gruppe von Selbständigen, wie sie sich durch Gesetze oder durch statistische Erhebungen darstellte, auf deren Organisationen, auf die Forderungen, die sie an die Legislative richteten und schließlich auf die staatlichen Maßnahmen zugunsten der selbständigen Kleinbürger.

III. Die Gemeinsamkeiten der kleinen Selbständigen

Das Beispiel der Friseure zeigte bereits einige bemerkenswerte Übereinstimmungen bei den Zielen, die die kleinen Selbständigen in den verschiedenen Ländern verfolgten. Es ist relativ leicht möglich, auf etwas abstrakterer Ebene einen Forderungskatalog zusammenzustellen, der von den deutschen „Handwerkern“, den französischen „artisans“ und den amerikanischen „small businessmen“ gleichermaßen unterstützt worden wäre: Die Steuerbelastung sollte reduziert, die Höhe der Sozialabgaben gesenkt werden. Jede äußere Einmischung in den einzelnen Betrieb hatte möglichst zu unterbleiben, zuviel Bürokratie war deshalb genauso von Übel wie eine zu starke organisierte Arbeiterschaft. Der Wettbewerb erschien in dem Moment bedrohlich, wo er die industriellen Großbetriebe in „unfairer“ Weise begünstigte.¹² Selbst wenn in den USA die Gewerbefreiheit als dominierendes Prinzip nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde, artikulierte sich doch auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene eine Vielzahl von Berufsgruppen,

10 Vgl. H. Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmäßigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens, Tübingen 1993, S. 5, 9 f. Wenn man Siegenthalers „Regelsysteme“ als klassenspezifisch begreift, läßt sich sein Ansatz äußerst fruchtbar mit dem Bourdieuschen „Habitus“-Konzept verbinden. Das letztere würde damit durch eine dynamische Komponente, das „fundamentale Lernen“ (S. 16), erweitert.

11 Ebd., S. 57.

12 Vgl. zu den USA J.H. Bunzel, The American Small Businessman, New York 1962, S. 115 ff., 120, 175, 180, 205, 207 f.; M.A. Bernstein, The Great Depression: Delayed Recovery and Economic Change in America 1929-1939, New York 1987, S. 259 f.; oder die Darstellung eines „idealen“ amerikanischen Geschäftsmannes bei C.M. Stock, Main Street in Crisis. The Great Depression and the Old Middle Class on the Northwestern Plains, Chapel Hill 1992, S. 53. Zu Frankreich G. Lavau, Les classes moyennes, in: M. Duverger (Hg.), Partis politiques et classes sociales, Paris 1955, S. 55 f.; S.M. Zdatny, The Politics of Survival. Artisans in Twentieth-Century France, Oxford 1990, S. 103, 108 und besonders zum Poujadismus, S. 170; zu Deutschland statt vieler W. Bock, Stand und Bedeutung der Handwerkerbündebewegung, Stuttgart 1932, S. 10.

die potentiellen Konkurrenten den Zugang zum Markt erschweren wollten. Dahinter stand das Ziel, die lokalen Märkte zu kontrollieren und gleichzeitig die Konkurrenz im allgemeinen zu reduzieren.¹³

Es spiegeln sich hier in der Tat bestimmte Gemeinsamkeiten wieder, die auf eine vergleichbare ökonomische Lage als Kleinunternehmer zurückzuführen sind. Zu den Grundbedingungen der kleingewerblichen Existenz zählte erstens die fortbestehende Konkurrenz mit anderen Marktanbietern, die unter kapitalistischen Bedingungen von keiner staatlichen Maßnahme beseitigt werden konnte. Zweitens wirkte sich die im allgemeinen prekäre Kapitalausstattung nachhaltig aus und trug dazu bei, daß ein Anstieg der Lohnkosten oder der Steuern als Verdienstminderung direkt spürbar wurde, wenn er wegen der starken Konkurrenz nicht durch Preiserhöhungen an die Kunden weitergegeben werden konnte. Drittens ist die Rolle als Arbeitgeber zu nennen, die eine durchaus ambivalente Machtverteilung mit sich brachte, weil gerade die kleinen Betriebe auf die Motivation und Kooperation der Arbeitnehmer angewiesen waren und andernfalls in schwere Probleme geraten konnten.¹⁴ Ein viertes Strukturelement der kleinbetrieblichen Selbständigkeit kam hinzu. Es handelte sich um die persönlichen Beziehungen zwischen den Gewerbetreibenden, ihren Kunden und ihren Lieferanten, um die personalen Netzwerke, in die das Wirtschaften auf den überschaubaren Märkten eingebunden war. Der Begriff des „personalen Wirtschaftens“ erscheint hierfür sehr treffend.¹⁵

Kleine Selbständige mußten, um erfolgreich zu sein, eine andere Strategie verfolgen als Großbetriebe. Sie durften die erwähnten Netzwerke nicht vernachlässigen, sondern hatten sie zu pflegen und auszubauen - in Bourdieuscher Terminologie könnte man von einer direkten Korrelierung von sozialem und ökonomischem Kapital sprechen. Gleichzeitig begrenzten diese Strukturen aber wiederum die Handlungsspielräume für unternehmerische Entscheidungen, wenn z.B. Preiserhöhungen auf den massiven Unwillen der Kundschaft stießen und deswegen zurückgenommen werden mußten, obwohl sie nicht von Konkurrenten unterboten wurden.¹⁶

13 Allg. *C.W. Mills*, *White Collar*, ND London 1970, zuerst 1949, S. 35 f. Vgl. auch *A.R. Oxenfeldt*, *New Firms and Free Enterprise*, Washington D.C. 1943, S. 191; *J.A.C. Grant*, *The Gild Returns to America*, in: *Journal of Politics* 4, 1942, S. 317, 320, 324, 329 f., 463. Neben den Friseuren exponierten sich in den USA etwa auch die Installateure. Anders als in Deutschland wurden die Zugangsbeschränkungen von der Rechtsprechung und in der öffentlichen Meinung weit weniger toleriert (vgl. ebd., S. 331 f.).

14 Deshalb ist auch der Paternalismus nur eine Variante des Arbeitgeberverhaltens in Kleinbetrieben: *R. Goffee/R. Scase*, *Fraternalism and Paternalism as Employer Strategies in Small Firms*, in: *G. Day (Hg.)*, *Diversity and Decomposition in the Labor Market*, Aldershot 1982, S. 107-124; *H. Kothhoff/J. Reindl*, *Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb*, Göttingen 1990, bes. S. 354-393.

15 Der Begriff stammt von *W. Wernet*, *Personales und instrumentales Wirtschaften*, in: *Sch.Jb.* 76, 1956, S.1-32 u. 143-167, dient ihm aber eher dazu, die Rolle der „Persönlichkeit“ im Handwerksbetrieb herauszustellen. Die Begriffsverwendung hier zielt dagegen auf die „face-to-face“-Interaktion zwischen dem Betriebsinhaber, seinen Beschäftigten und den Kunden. Es geht, anders als bei Wernet, nicht darum, damit eine besondere Wertschätzung für die Handwerker zum Ausdruck zu bringen. Vgl. zur Bedeutung lokaler und familialer Netzwerke auch *Crossick/Haupt*, S. 113-119.

16 Vgl. *H.M. Williams*, *The Country Craftsman. A Study of Some Rural Crafts and the Rural Industries Organization in England*, London 1958, S. 123. Ganz ähnlich galt das auch für das Gewähren von Rabatt: „The practise persists because it symbolizes the *social* relationship between the craftsman and his customer. [...] It is a highly conventionalized expression of friendliness. Friendliness implies reciprocal obligations, and so the craftsman is obliged to return part of the money he has been given, and the farmer, by accepting it, places himself in an equal obligation, expressed in remaining a good customer.“ (S. 124) Williams führt diese Strukturen allerdings nicht auf den Kleinbetrieb, sondern auf die *ländlichen* Rahmenbedingungen zurück. Meine These ist, daß sich die gleichen Mechanismen auch im städtischen Kleingewerbe feststellen lassen. Für die USA bestätigt die Bedeutung der lokalen Märkte *S. Bruchey*, *Small Business in American Life: The Impact of Industrialization from the Late 18th*

Wer über eine bestimmte Grenze hinaus expandierte, mußte das Prinzip des „personalen Wirtschaftens“ zumindest teilweise aufgeben und sich auf einen anonymen Markt einlassen. Das hilft, die Probleme zu erklären, die sich aus einer Betriebsvergrößerung ergaben.

Aus der Einbindung in die lokale Gesellschaft resultierten weitere Einschränkungen: Für den Kunden gaben nicht nur der Preis und die Qualität des Produktes den Ausschlag, sondern auch die Frage, ob er es mit einem „ehrbaren“ Gewerbetreibenden zu tun hatte. Das brachte für die kleinen Selbständigen wiederum den Zwang mit sich, auch in ihrer sonstigen Lebensführung den Maßstäben der Kundschaft zu folgen. Deshalb kann man das vielzitierte Respektabilitätsstreben des Kleinbürgertums mit guten Gründen als Zwang zur Wohlstandigkeit bezeichnen, der aus der spezifischen Form der kleinbürgerlichen „moral economy“, aus dem personalen Wirtschaften resultierte. Das selbständige Kleinbürgertum bewegte sich also in einem personalen Netzwerk, das einerseits in Krisenzeiten eine gewisse Sicherheit garantierte, andererseits aber auch als Zwangsjacke wirken konnte.

Hier stellt sich die Frage, wie sich diese Strukturen im Modernisierungsprozeß veränderten oder, allgemeiner und klassisch, ob das selbständige Kleinbürgertum zum Untergang verurteilt ist oder nicht. Marx und Engels formulierten bereits im Kommunistischen Manifest in aller Deutlichkeit: „Die bisherigen kleinen Mittelstände, die kleinen Industriellen, Kaufleute und Rentiers, die Handwerker und Bauern, alle diese Klassen fallen ins Proletariat hinab.“¹⁷

Das sicherlich schlichteste Argument gegen die Marxsche Prognose stützt sich auf den langen Zeitraum, der inzwischen vergangen ist, ohne daß der Untergang der kleinen Selbständigen eingetreten ist.¹⁸ Wenn das auch nicht voll überzeugen kann, sind doch aktuelle Untersuchungen durchaus ernst zu nehmen, die zwar eine Veränderung des Kleingewerbes konstatieren, gleichzeitig jedoch auf seinem Fortbestand und seiner anhaltenden Bedeutung beharren.¹⁹

Einen Versuch, dieses Faktum theoretisch zu erfassen, unternahm Robert T. Averitt mit seiner These einer „dual economy“.²⁰ Er unterscheidet darin zwischen einem Zentrumsbereich und der Peripherie in einer Volkswirtschaft. Die Peripherie erlaube dauerhaft die Existenz von Kleinbetrieben, weil dort für größere Unternehmen die Märkte zu klein und die Risiken zu hoch seien, so daß eine Verdrängung der „Kleinen“ durch die „Großen“ ausbleibe.²¹ Auch dieser Ansatz geht zwar letztlich von einem Bedeutungsverlust der Peripherie und damit der kleinen Selbständigen aus und legt deren Rückgang, bzw. das langsame Vordringen von „center firms“ nahe.²² Immerhin erlaubt er aber eine Perspektive, aus der die Lage des selbständigen Kleinbürgertums in den kapitalistischen Industriegesellschaften weniger dogmatisch festgelegt erscheint.

Century to the Present, in: *Petite entreprise et croissance industriel*, Paris 1981, S. 1002; zur Rolle von „Beziehungen“ vgl. *R.S. u. H.M. Lynd*, *Middletown. A Study in American Culture*, New York 1929, S. 273-77; *Mills*, *collar*, S. 35 f., bezeichnet die kleinen Selbständigen als „truly local men“.

17 *K. Marx/F. Engels*, *Das Manifest der Kommunistischen Partei*, in: *dies.*, *Werke*, Bd. 4, Berlin 1959, S. 469.

18 *Wernet*, S. 31.

19 Als Überblick *J. Curran/R. Burrows*, *The Sociology of Petit Capitalism: A Trend Report*, in: *Sociology* 10, 1986, S. 265-279; u. *F. Bechhofer/B. Elliott*, *The Petite Bourgeoisie in Late Capitalism*, in: *Annual Review of Sociology* 11, 1985, S. 181-207; als Fallstudie über die USA *G. Steinmetz/E.O. Wright*, *The Fall and Rise of Petty Bourgeoisie. Changing Patterns of Self-Employment in the Postwar United States*, in: *American Journal of Sociology* 94, 1989, S. 973-1018; zu Frankreich *C. Jaeger/B. Zarca*, *Artisanat: survivance ou modernisme*, in: *Recherches économiques et sociales* 14, 1979/April, S. 7-32.

20 *R.T. Averitt*, *The Dual Economy. The Dynamics of American Industry Structure*, New York 1968.

21 *Ebd.*, S. 1-14.

22 *Vgl. ebd.*, S. 104.

Averitt unterschätzt vor allem die Ressourcen, die gerade Kleinbetriebe mobilisieren konnten - Ressourcen von gänzlich anderer Art als die der großen Unternehmen: „The specificity of the petite bourgeoisie in modern societies resides in its capability to interweave the structures of kin and family relation with those of the market and to operate as a dependent partner with capital and all its institutions.“²³ Diese spezifischen Strukturen veränderten sich im Modernisierungsprozeß, sie verschwanden aber auch im modernen Industriekapitalismus nicht, sondern ließen sich den neuen Gegebenheiten anpassen. Das „personale Wirtschaften“ beschreibt deshalb kein Auslaufmodell ökonomischen Handelns, sondern eine fortbestehende Option.²⁴

Es ist wichtig, sich mit der Untergangshypothese kritisch auseinander zu setzen, wenn man das selbständige Kleinbürgertum in der hier vertretenen „offenen“ Weise untersuchen will. Andernfalls besteht die starke Tendenz, dem Kleingewerbe eine eindeutig festgelegte historische Rolle zuzuweisen - nämlich die des mehr oder weniger tragischen, schneller oder langsamer eintretenden, auf jeden Fall aber unabwendbaren Verschwindens. Selbst wo das explizit abgelehnt wird, besteht immer noch die Gefahr, das selbständige Kleinbürgertum trotzdem als „Fremdkörper“ im modernen Industriekapitalismus zu thematisieren und so implizit doch wieder der Untergangstheorie aufzusitzen.²⁵

IV. Die Grenzen der Gemeinsamkeiten

Es liegt nahe, aus den bisher beschriebenen Gemeinsamkeiten zu folgern, daß sich die kleinen Selbständigen leicht organisieren konnten. Ein solcher Schluß übersieht aber einige entscheidende Argumente.

Erstens umfaßte das Spektrum des Kleingewerbes die unterschiedlichsten Branchen und Wirtschaftszweige. Das galt selbst dann noch, wenn sich, wie im deutschen oder französischen Fall, die Kleinhändler gesondert zusammenschlossen, denn auch die Differenzen zwischen Schneidern, Bäckern, Kfz-Mechanikern oder Friseuren, um nur einige herauszugreifen, waren noch mehr als groß genug.

Zweitens sorgte allein die jeweilige Betriebsgröße, mit der Beschäftigtenzahl als einem Indikator, für eine erhebliche Differenzierung. Der Inhaber eines größeren Baubetriebes mit zwanzig oder mehr Arbeitern stand vor anderen Problemen als jemand, der nur vier oder fünf Personen beschäftigte. Hier ist Karl Marx zweifellos zuzustimmen, wenn er die Mitarbeit in der Produktion als zentrales Kriterium bezeichnete.²⁶ Ganz anders wiederum war die Lage eines Selbständigen, der ohne familienfremde Hilfe seinen Lebensunterhalt verdiente.²⁷

23 *Bechhofer/Elliott*, S. 201; ganz ähnlich *Mark Granovetter*, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in: *AJS* 9, 1985, S. 507.

24 Vgl. *E. Mingione*, *Fragmented Societies: A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*, Oxford 1991, S. 21-32, wo in der Weiterentwicklung des Ansatzes *Karl Polanyis* von einem Wandel reziproker Strukturen in modernen Gesellschaften ausgegangen wird, der aber nicht zu ihrem Verschwinden, sondern zum Wiederaufbau führt und letztlich „fragmentierte Gesellschaften“ mit verschiedenen Austauschsystemen hervorbringt.

25 Das zeigt sich selbst bei *Crossick u. Haupt*, S. 9.

26 *K. Marx*, *Das Kapital*, in: *Marx/Engels Gesamtausgabe*, II. Abt., Bd. 5, Berlin 1983, S. 259.

27 Die hier angedeutete einfache Dreiteilung verspricht für die Analyse des selbständigen Kleinbürgertums wichtige Erkenntnisse. Vgl. für Deutschland *T. Geiger*, *Die soziale Schichtung des deutschen Volkes*, Stuttgart 1932, S. 22, 85 f. u. 90; *T. Brauer*, *Handwerk, Handwerker und kleine Unternehmer in der kapitalistischen Wirtschaft*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 88, 1930, S.498-521; im deutschen Fall gibt es gute Gründe, geradezu von einer Fraktionierung der Handwerker zu sprechen, die z.B. in der Frage des „großen Befähigungsnachweises“ weitreichende Folgen hatte. Zu Frankreich vgl. *E. Labrousse*, *Teile des Handwerks*, in: *H.-G. Haupt (Hg.)*,

Die Prinzipien des „personalen Wirtschaftens“ etwa galten, so läßt sich vermuten, vor allem für die mittleren Betriebe. Demgegenüber mußten die Kleinstbetriebe besonders billig und flexibel arbeiten, um die Verdienstchancen von Kleinaufträgen wahrnehmen zu können, während sich die Besitzer größerer Unternehmen schon nicht mehr ausschließlich auf die lokalen Märkte stützten und damit aus den personalen Netzwerken lösten. Aus dieser Perspektive erscheint es sinnvoll, auch zwischen städtischen und ländlichen Kleingewerblern zu unterscheiden, wobei die wesentlichen Differenzen in der Größe und dem Anonymitätsgrad der jeweiligen Märkte lagen, bzw. darin, daß der Kontakt zu den Kunden unterschiedlich eng war.

Aber selbst wenn sich einzelne Betrieben sehr ähnelten, sorgte das nicht für eine große Nähe, sondern schuf im Gegenteil eine fast unüberbrückbare Distanz. Denn gerade dann trat um so schärfer hervor, daß die kleinen Gewerbetreibenden direkt konkurrierten und auf dem lokalen Markt um dieselben Kunden warben.

Es überrascht also nicht, daß die genannten strukturellen Gemeinsamkeiten in keinem Staat ausreichten, um ein klares, konstruktives und realisierbares Programm zu formulieren, das als Basis für einen dauerhaften Zusammenschluß des selbständigen Kleinbürgertums hätte dienen können. Die kleinen Selbständigen waren sich vor allem darin einig, was sie nicht wollten.²⁸ Im Hinblick auf Deutschland mit seiner im Vergleich außergewöhnlich starken Handwerkerbewegung mag diese These sehr gewagt erscheinen und muß im folgenden noch erläutert werden. An dieser Stelle soll zunächst der Hinweis genügen, daß es genau die immer wieder vehement artikulierte Forderung nach einem Zwangszusammenschluß war, die auf die Stabilitätsprobleme der entsprechenden handwerklichen Organisationen verwies.²⁹

V. Die kleinen Selbständigen, die Organisationen und der Staat

Vergleicht man unter den oben theoretisch dargelegten Aspekten Frankreich, Deutschland und die USA, fällt zunächst auf, daß die deutsche Handwerkerbewegung etwa fünfzig Jahre eher Gestalt annahm, bevor sich vergleichbare Gruppen in den beiden anderen Staaten formierten.

Sowohl in den USA als auch in Frankreich erregten die kleinen Selbständigen erst in der Zwischenkriegszeit größere Aufmerksamkeit. In den USA hing das offenbar direkt mit der Großen Depression zusammen. Um deren Folgen zu mildern, wurden 1936/37 erstmals Gesetze zugunsten des „small business“ verabschiedet.³⁰ Immerhin gab es dafür bemerkenswerte Vorläufer, denn die Entfaltung des modernen Industriekapitalismus im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurde auch in den USA von einer populistischen Protestbewegung begleitet. Sie schlug sich z.B. im Sherman Antitrust Act von 1890 nieder.³¹ Charakteristischerweise bestand im amerikanischen Fall die Zielvorgabe in der Erhaltung der freien Konkurrenz, nicht im Schutz einer bestimmten Personen- oder Berufsgruppe. Das mag ein Grund sein, warum die

Bourgeois und Volk zugleich?, Frankfurt a.M. 1978, S.48-61; C. Jaeger, *Artisanat et capitalisme. L'envers de la roue de l'histoire*, Paris 1982, S. 174 ff., 180 ff. u. 183 ff.

²⁸ Vgl. *Zdatny*, politics, S. 49 f.; und *Mills*, S. 50, oder als aktuelleres Beispiel aus Großbritannien *J. Curran/J. Stanworth*, Small Business Research in Britain, in: *C. Levicki (Hg.)*, Small Business. Theory and Policy, London 1984, S. 137.

²⁹ Die sogenannte „fakultative Zwangsinnung“, die seit 1897 möglich war, erfüllte diesen Wunsch zumindest teilweise, indem sie der Mehrheit der Handwerker in einem Bezirk gestattete, die abtrünnige Minderheit zur Innungsmitgliedschaft zu zwingen.

³⁰ *Bruchey*, S. 1028.

³¹ *J.R.T. Hughes*, *The Governmental Habit Redux. Economic Controls from Colonial Times to the Present*, Princeton 1991, S. 80 u. 112.

Antitrust-Gesetze weitgehend folgenlos für die Formierung des selbständigen Kleinbürgertums blieben. Es bedurfte dazu erst der schweren Krise am Ende der 1920er Jahre. Das allein genügte aber nicht, sondern das Thema mußte von der Politik, genauer von einem politischen Unternehmer³² aufgegriffen und propagiert werden. Diese Rolle übernahm Franklin D. Roosevelt, als er etwa in seiner Wahlkampagne 1932 den „forgotten man“ als den Inhaber eines kleinen Betriebes identifizierte und den Großunternehmern gegenüberstellte.³³

Der Fall Frankreichs ähnelt dem nordamerikanischen in einigen Punkten. Hier gaben die Konkurrenz der Kaufhäuser und die Belastungen durch die Sozialpolitik den kleinen Selbständigen im späten 19. Jahrhundert Anlaß zur Klage. Seit den 1880er Jahren schlossen sich die Kleinhändler in eigenen Verbänden zusammen, während die Produzenten sich über alle Betriebsgrößen hinweg in „chambres syndicales“ organisierten. Die weit zurückliegenden, durch die Revolution abgebrochenen und vielfach als reaktionär bewerteten korporativen Traditionen der französischen ‘Handwerker’ boten offenbar zunächst keine Anknüpfungspunkte für einen Zusammenschluß.³⁴ Nach dem Ersten Weltkrieg nahmen in Frankreich die Bemühungen um die „artisans“ aber eine neue Qualität an, wofür sich verschiedene Ursachen nennen lassen: Die Kriegswirtschaft hatte die Unternehmenskonzentration verstärkt und mündete nach dem Waffenstillstand in eine anhaltende Krise.³⁵ Der Ruf nach einer stärkeren Regulation der Märkte wuchs an und warf die grundlegende Frage nach der Rolle des Staates auf. Damit verstärkte sich auch unter den Selbständigen das Interesse an einem Zusammenschluß.³⁶ Außerdem stellten Steuerfragen ein Thema dar, das viele kleine Selbständige beschäftigte.³⁷ Schließlich war durch die Wiederangliederung Elsaß-Lothringens ein Gebiet an Frankreich gefallen, das vom deutschen Handwerksrecht geprägt war. Die Handwerkskammer in Straßburg konnte, weil ihre Organisationsstruktur bestehen blieb, schon bald eine wirkungsvolle Agitation beginnen und versuchte, den „Handwerksgedanken“ in Frankreich zu wecken. Begünstigt wurde das durch die verbreitete Wertschätzung des „indépendent“. 1923 ließ sich bereits ein erster Erfolg in der Gestalt steuerlicher Vergünstigungen für „artisans“ verbuchen.³⁸

In beiden Staaten stellte sich in dem Moment, als eine recht heterogene Gruppe in den Genuß bestimmter gesetzlicher Vergünstigungen kam, die Frage, wie denn der Kreis der Berechtigten genau zu bestimmen sei. Die Entscheidung darüber bedeutete eine Weichenstellung von kaum zu überschätzender Tragweite. Weder in den USA noch in Frankreich konnte auf eine bestehende Definition zurückgegriffen werden.³⁹ Die jeweils gewählten Bestimmungskriterien unterschieden sich aber in beiden Staaten fundamental.

In den USA gehörte zum „small business“, wer in der Produktion weniger als 100 Personen beschäftigte, im Großhandel unter \$ 200.000 Jahresumsatz blieb oder aus Dienstleistungen oder

32 In Anlehnung an *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen⁵ 1976, S. 167-169.

33 *R.S. Pepper*, *Pressure Groups Among „Small Business Men“*, MA Thesis, Columbia University 1940, ND New York 1979, S. 11.

34 *Crossick/Haupt*, S. 36.

35 *S. Berstein*, *Les classes moyennes contre la gauche*, in: *L'Historien* 71, 1984, S. 11; *C. Bloch*, *Die Dritte französische Republik*, Stuttgart 1972, S. 368. Diese Prozesse brachten wohlgerne nur einen relativen Bedeutungsverlust für das Kleingewerbe, die absoluten Betriebszahlen blieben konstant, vgl. *H. Morsel*, *Les grands rythmes économiques du XIXe siècle*, in: *Y. Lequin (Hg.)*, *Histoire des Français au XIXe-XXe siècles*, Bd. 1, Paris 1984, S. 507.

36 *Morsel*, S. 512 f.

37 *Zdatny*, *politics*, S. 11.

38 *Ders.*, S. 23 u. 14.

39 Mit der Französischen Revolution waren die Zünfte aufgelöst worden, und der Begriff „artisan“ wurde ungebräuchlich, vgl. *Bokelmann*, S. 16 f.

dem Einzelhandel weniger als \$ 50.000 einnahm.⁴⁰ Damit blieben der Handel und das produzierende Gewerbe verbunden. Der Zensus von 1940 lieferte erstmals die exakte Zahl aller Selbständigen, faßte aber im gewerblichen Bereich die „small businessmen“ mit den Bankiers und den „professions“ zusammen. Diese weite und unpräzise Begriffsbestimmung, die eine sehr große und heterogene Gruppe konstituierte, blieb bis in die 60er Jahre, letztlich bis heute, weitgehend unverändert, auch wenn die Grenzen gelegentlich etwas nach oben korrigiert wurden.⁴¹ Das führte nicht zuletzt dazu, daß bis in die 60er Jahre hinein keine hinreichende Datengrundlage zum „small business“ vorhanden war.⁴² Konkrete Förderungsmaßnahmen blieben unbedeutend und richteten sich ohnehin vor allem auf „manufacturers“ mit 50 bis 500 Beschäftigten.⁴³ Einer weitergehenden Unterstützung stand vor allem der Widerstand gegen weitreichende Staatsinterventionen entgegen. Die Organisationsschwierigkeiten, die damit in engem Zusammenhang standen, werden unten genauer zu erläutern sein.

In Frankreich geriet die Frage, wer denn den „artisanat“ bilde, zu einem zentralen Streitpunkt während der beiden letzten Jahrzehnte der Dritten Republik.⁴⁴ Dabei standen sich Vertreter einer „numerischen“ Definition und solche eines „organischen“ oder „berufsständischen“ Ansatzes gegenüber. Zur letzten Gruppe zählten die Vertreter der Handwerker in Elsaß-Lothringen, denen der „artisanat“ entsprechend dem deutschen Handwerk als besondere Produktionsform galt, die nicht von einer bestimmten Beschäftigtenzahl abhing. Nicht die nüchternen materiellen Interessen, sondern der Stolz auf den Beruf, die handwerkliche Tätigkeit, sollte die Verbindung zwischen den Handwerkern stiften. Die Gegner einer solchen Vorstellung sahen die „artisans“ als klar umrissene Gruppe mit gemeinsamen wirtschaftlichen Problemen und Zielen, die im Konflikt mit anderen durchgesetzt werden mußten. Um den Zusammenhalt sicherzustellen erschienen hinreichend ähnliche ökonomische Bedingungen erforderlich. Das legte eine strikte Begrenzung nach der Beschäftigtenzahl pro Betrieb nahe.⁴⁵

Nur die letztgenannte, „numerische“ Definition fand in der französischen Gesetzgebung dauerhaft ihren Niederschlag: 1923 durfte ein Handwerker, der in den Genuß der Steuervergünstigungen kommen wollte, nicht mehr als einen Gesellen und einen Lehrling beschäftigen - der sogenannte „artisan fiscal“ war geboren.⁴⁶ 1933 galten zehn Beschäftigte als Obergrenze. Dieser Wert wurde 1938 halbiert und bis 1962 beibehalten. Dann entstand durch ein Gesetz der „secteur de métiers“, der alle Betriebe mit bis zu fünf Angestellten umfaßte, sofern sie sich entweder mit der „transformation de produits“ oder der „préstation de services impliquant une

40 A.D. Kaplan, *Small Business: Its Place and Problems*, New York 1948, S. 10.

41 Vgl. J.D. Philipps, *The Self-Employed in the United States (1929-1960)*, Urbana 1962, S. 9; E.C. McKean, *The Persistence of Small Business: A Study of Unincorporated Enterprise*, Kalamazoo 1958, S. 5; J.H. Bunzel, *The American Small Businessman*, New York 1962, S. 30.

42 McKean, S. 1.

43 Kaplan, S. 19.

44 Diese Tatsache ist auch in den Arbeiten zu den französischen Handwerkern eingehend behandelt und auf ihre weitreichenden Konsequenzen hin untersucht worden. Vgl. Zdatny, *politics*; u. B. Zarca, *L'artisanat français, du métier traditionnel au groupe social*, Paris 1986. Diese Arbeit ist auch deshalb hier wichtig, weil sie die französischen Handwerker mit einem an Bourdieu angelehnten Ansatz untersucht. Als neuere deutschsprachige Arbeit ist einschlägig: E. Bokelmann, *Die französische Handwerkerschaft in der Zwischenkriegszeit. Zur Neuformierung eines Standes*, Bonn 1993. Der Begriff des „artisanat“ tauchte als Neologismus im Jahre 1920 erstmals auf (Bokelmann, S. 17).

45 Zdatny, *politics*, S. 42 u. 58.

46 Ebd., S. 15. Die steuerliche Begünstigung allein arbeitender Selbständiger hatte in Frankreich eine lange Tradition, vgl. A. Faure, *Note sur la petite bourgeoisie en France au XIXe siècle. Représentations d'Etat et réalités*, in: *Entreprises et entrepreneurs. Congrès de l'Association française des Historiens Economistes*, Mars 1980, [Paris] 1983, S. 199-215

activité manuelle technique“ beschäftigten.⁴⁷ Den Titel „artisan de son métier“ konnte die Kammer nach einer zweijährigen Selbständigkeit verleihen. Das bedeutete den endgültigen Abschied von jeder berufsständischen Konnotation, wie sie sich bislang noch in der Beschränkung auf bestimmte Berufsgruppen niedergeschlagen hatte.⁴⁸ Allein schon die Tatsache, daß diese Veränderungen problemlos durchgesetzt werden konnten, belegt, wie wenig berufsständische Vorstellungen unter den „artisans“ verankert waren.

Es war keine bürokratische Formalie, wie der „artisanat“ definiert wurde. Damit verbanden sich weitreichende Unterschiede im angestrebten Organisationsaufbau, in der jeweils ins Auge gefaßten sozialen Basis und schließlich in den politischen Zielsetzungen. Sehr verkürzt läßt sich sagen, daß die 1923 gegründete „Confédération générale de l'artisanat français“ (CGAF) die „numerische“ Begriffsbestimmung vorzog, eine zentralistische Organisation befürwortete, eher die Interessen der Klein- und Kleinstbetriebe vertrat und politisch der Radikalen Partei verbunden blieb. Dagegen zielte eine kleinere Fraktion unter maßgeblicher Mitarbeit der elsäß-lothringischen Handwerksorganisation auf eine weniger exakte Definition, wollte gleichzeitig die Eigenständigkeit regionaler Verbände erhalten und den größeren Betrieben darin eine starke Position einräumen. Politisch stand dieser Flügel der französischen Handwerkerbewegung eher rechts, ohne sich aber faschistischen Strömungen anzuschließen.⁴⁹

Die Definition des „artisanat“ entschied darüber, welche Merkmale als charakteristisch für diesen Teil des Kleingewerbes angesehen werden sollten. Das wiederum prägte die Art, in der man über die „artisans“ reden oder sie direkt ansprechen konnte. Welche ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen sollten besonders hervorgehoben werden, wie sah das Idealbild eines „artisan“ aus? Handelte es sich um einen modernen Unternehmer, der innovativ und flexibel arbeitete, oder war es ein traditionsbewußter, ehrbarer Mann, dem es weniger um den Gewinn als um die Qualität seiner Arbeit ging?

Das staatliche Handeln, d.h. die Gesetzgebung schrieb schließlich einen bestimmten Handwerksbegriff verbindlich fest und prägte damit die Kategorien der Auseinandersetzungen: „Tout un travail symbolique et organisationnel est nécessaire au regroupement qui ne va pas sans divisions, sans exclusions, sans luttes donc, dont le droit peut sanctionner un état.“⁵⁰ Wichtig ist, daß sich diese Konflikte und Weichenstellungen unter den Funktionären der Handwerkerbewegung abspielten. Die Ursache lag offenbar in ihren unterschiedlichen Leitbildern und Zielvorstellungen, nicht aber in klaren Meinungsäußerungen der Basis, die als Resultate einer eindeutigen habituellen Prädisposition gedeutet werden könnten.⁵¹ Im Gegenteil, der Habitus der „artisans“ erhielt seine Prägung vermutlich nicht zuletzt dadurch, daß ihnen ein bestimmtes Ideal immer wieder vor Augen geführt wurde. Diese Wechselwirkungen zwischen der Definition, der Organisation und der Formierung eines Klassenhabitus genauer zu untersuchen erscheint als ein zentrales Desiderat in der Forschung zum selbständigen Kleinbürgertum. Von diesem Ausgangspunkt her ließen sich die Bedeutung ökonomischer Bedingungen, nationaler Traditionen und politischer Entscheidungen exakter bestimmen.⁵² Das französische Beispiel

47 Jaeger, S. 96.

48 Ebd., S. 97; Zarca, S. 95. Zur politischen Konstellation vgl. Berger, S. 91 f.

49 Vgl. Zarca, S. 38-104.

50 Ebd., S. 3.

51 Vgl. ebd., S. 21.

52 Das Beispiel des Vichy-Regimes warnt davor, die Manipulierbarkeit von „oben“ zu überschätzen. Die kleinen Selbständigen konnten sehr wohl hohle Propagandafloskeln erkennen und sahen auch, ob sich ihre wirtschaftliche

unterstreicht dabei besonders die Bedeutung des staatlichen Handelns, sei es durch die Gesetzgebung, sei es durch die Schaffung von Institutionen. Immerhin konnte hier trotz einer zunftfeindlichen Tradition ein Handwerkerbild entstehen und sich verbreiten, das ganz wesentlich auf zünftische Vorstellungen rekurrierte.

Zentral war die Begriffsdefinition zweifellos im Hinblick auf die Organisationsfähigkeit und -stärke des selbständigen Kleinbürgertums, weil sie den Kreis der Interessenten bestimmte, wenn sie die Nutznießer einer staatlichen Förderung festlegte. Das galt besonders, weil in Frankreich und den USA die Instabilität zu den markantesten Merkmalen der betreffenden Interessenverbände zählte. Die Organisationen kleiner Selbständiger waren offenbar immer darauf angewiesen, daß sie entweder, wie im deutschen Fall, direkt vom Staat gestützt wurden oder daß, wie im französischen Fall, politische Maßnahmen eine bestimmte Gruppe unterstützten und so ein dauerhaftes gemeinsames Interesse der Mitglieder - nämlich an der staatlichen Förderung - konstituierten. Gleichzeitig prägten diese Strukturen die Art und Weise, in der die Organisationen um ihre Mitglieder warben, welche Interessen und Habitusstrukturen sie dafür ansprachen und wie das geschah.

Die Verhältnisse in den USA lassen sich geradezu als paradigmatisch für die extremen Schwierigkeiten bezeichnen, die mit den Bemühungen einhergingen, die kleinen Selbständigen ohne staatliche Intervention zu organisieren. Hier fehlten stabile oder staatlich stabilisierte Organisationen, die als Kristallisationskerne für eine Mobilisierung, d.h. eine klarere Definition und die Formulierung von Forderungen, hätten sorgen können.⁵³ Als Ergebnis entstanden Verbände mit charakteristischen Merkmalen: a) Sie richteten sich an eine große Anzahl potentieller Mitglieder; b) intern bestand eine weitgehende Uneinigkeit über die zu verfolgenden Ziele; c) die Effektivität beim Erreichen und bei der Absicherung materieller Ziele war gering; d) die Verwendung von stereotypen, emotional aufgeladenen Symbolen gehörte zum kommunikativen Standardrepertoire; e) der Appell zum Zusammenhalten erfolgte häufig unter Rückgriff auf angebliche „Gefahren“ für die Gruppe; die Ursachen dieser „Gefahren“ blieben dabei oft höchst diffus.⁵⁴ Das Problem bestand vor allem darin, Personen zusammenzuschließen, die nicht über ein klar benennbares Interesse - ob materiell oder nicht - verfügten, ja im Falle der kleinen Selbständigen eben sogar direkte Marktkonkurrenten waren. Die Integration sollte deshalb durch den Rekurs auf Emotionen verstetigt werden, indem man z.B. die Angst vor einer Bedrohung schürte.

Die „Small Business Conference“ 1938 in Washington und ihre Folgen demonstrierten die Organisationsprobleme eindrucksvoll. Präsident Roosevelt hatte etwa 1000 kleine Selbständige eingeladen, die ihrem Unmut über die schwierige Wirtschaftslage in Briefen an ihn Luft gemacht hatten.⁵⁵ Die Beratungen verliefen ziemlich ungeordnet, teilweise sogar tumultartig. Immerhin kam als Ergebnis eine längere Resolution heraus, die neben den oben dargestellten 'Standardforderungen' vom Präsidenten vor allem mehr Kredite und den Kampf gegen die

Lage besserte oder nicht. Vgl. ausführlich dazu *S.M. Zdatny*, *The Corporatist Word and the Modernist Deed: Artisans and Political Economy in Vichy France*, in: *European History Quarterly* 16, 1986, S. 155-179.

53 Vgl. *Bruchey*, S. 1029; *Bunzel*, S. 64. Auf lokaler Ebene waren solche Vereinigungen offenbar stärker, orientierten sich aber nicht so sehr an ökonomischen Zielen, sondern verfolgten im weitesten Sinne kulturelle Interessen (vgl. *J.S. Gilkeson*, *Middle-Class Providence 1820-1940*, Princeton 1986, S. 355). Eindrucksvoll auch die Darstellung der Situation in der jüngsten Geschichte Großbritanniens bei *J. McHugh*, *The Self-Employed and the Small Independent Entrepreneur*, in: *R. King/N. Nugent (Hg.)*, *Respectable Rebels. Middle Class Campaigns in the 1970s*, London 1979, S. 47-75.

54 *H. Zeigler*, *The Politics of Small Business*, Washington D.C. 1961, S. 11. Vgl. *Berger*, S. 86 ff.

55 *Pepper*, S. 16. Der genaue Auswahlmodus bleibt unklar.

„destructive competition“ verlangte.⁵⁶ Wichtiger als das war die Tatsache, daß die Konferenz in Washington den Katalysator zur Gründung einiger Organisationen des „small business“ darstellte. Diese konkurrierten in der Folgezeit aber heftig untereinander, und ihre jeweilige Stabilität hing in großem Maße davon ab, ob und in welchem Ausmaß sie staatliche Unterstützungen erhielten.⁵⁷ Das amerikanische „small business“ formierte sich unter dem Vorzeichen einer geringen Geschlossenheit.

Es deutet einiges darauf hin, daß die Regierung Roosevelt dafür eine gewisse Verantwortung trug, indem sie sich bewußt dazu entschloß, in diesem Prozeß nicht weiter zu intervenieren: Eine starke und geschlossene Organisation des selbständigen Kleinbürgertums hätte ein bedeutendes Wählerpotential repräsentiert und damit einen Machtfaktor dargestellt, der sich durchaus gegen den New Deal wenden konnte.⁵⁸ Trotzdem verschwanden die „small businessmen“ und ihre Sprecher nicht wieder von der Bildfläche, sondern beanspruchten von nun an die Aufmerksamkeit der Politik. Das zeigte sich gerade nach dem Kriegseintritt der USA 1941, als das Thema der Kriegswirtschaft und die Rolle des Kleingewerbes darin auf die Tagesordnung kamen.⁵⁹

In Frankreich beförderte eine schwere Wirtschaftskrise zwar ebenfalls, wie erwähnt, die Organisationsbestrebungen. Die Situation unterschied sich aber deutlich von der amerikanischen, weil mit der elsäß-lothringischen Handwerkskammer und den dortigen Innungen bereits eine stabile Basis bestand, von der aus eine intensive Agitation betrieben werden konnte. Bereits 1925 gestattete ein Gesetz die Einrichtung von „chambres de métiers“, die sich in der Folgezeit langsam über ganz Frankreich verbreiteten.⁶⁰ Wenn diese Kammern auch weder über die finanzielle Ausstattung noch über die weitreichenden Befugnisse ihrer deutschen Entsprechungen verfügten, gaben sie doch dem entstehenden „artisanat“ einen gewissen Halt - „especially important for a movement in which disunity appeared less a rule than a sacred duty“.⁶¹ Diese „heilige Pflicht zur Uneinigkeit“ manifestierte sich in den häufigen Spaltungen, Neugründungen, Umstrukturierungen und -benennungen der Verbände.⁶² Die vom deutschen Vorbild geprägten, elsäß-lothringischen Handwerksorganisationen erfüllten dabei einige der Merkmale des oben geschilderten Verbandstypus, weil sie bewußt nicht auf möglichst ähnliche materielle Interessen setzten, um den „artisanat“ sehr breit definieren zu können. Zur Integration der Mitglieder diente eher der Appell an die Berufsehre und den Handwerkerstolz und an die angebliche gesellschaftliche Ausgleichsfunktion, die ein starker „artisanat“ übernehmen sollte. Der katholische Handwerkerverband vertrat zwar ähnliche Vorstellungen, konnte darüber hinaus aber immer an die religiösen Gemeinsamkeiten seiner Mitglieder appellieren.

Das französische Beispiel erinnert nicht zufällig in vielem an die Lage der deutschen Handwerkerbewegung im späten 19. Jahrhundert. Auch dort litten die freien Handwerkerverbände an

⁵⁶ Ebd., S. 26 f.

⁵⁷ Zeigler, S. 19 ff., 32 f.

⁵⁸ Pepper, S. 35.

⁵⁹ Vgl. nur die Fülle der Publikationen seit 1941 in Bureau of Business Research, University of Pittsburgh, Small Business Bibliography, New York 1955, S. 115-34.

⁶⁰ Zdatny, politics, S. 28.

⁶¹ Ebd., S. 49 f.

⁶² Die oben erwähnte CGAF war ursprünglich unter Mitwirkung der elsäß-lothringischen Kammer gegründet worden. Sie trennte sich aber später wieder davon und gehörte dann zu den Mitbegründern des „Comité d'entraide et d'action artisanale“ (CEAA). Daneben bestanden an größeren Verbänden noch eine nicht unbedeutende katholischen Handwerkerorganisation und eine kleine kommunistische Vereinigung.

erheblichen Rekrutierungs- und Stabilisierungsproblemen.⁶³ Nun ist zwar nicht zu leugnen, daß die Vorstellungen, die auf das mittelalterliche Zunftsystem rekurrierten, in Deutschland, anders als in Frankreich, ein „verbreitetes und beliebtes Referenzsystem“ blieben.⁶⁴ Die „Neuerfindung“ des französischen „artisanat“ mahnt aber dazu, den Einfluß solcher Traditionsbestände vorsichtig zu bewerten. Außerdem besteht eine höchst augenfällige Parallelität zwischen den Gründungswellen der deutschen Handwerkerinnungen und den gesetzlichen Anreizen dazu: Nach einem sehr zögerlichen Beginn in den 1850er Jahren gewann die Innungsbewegung erst seit 1881 an Schwung. Sie erhielt einen weiteren starken Impuls durch die Gesetzesnovelle von 1897, die nicht nur Möglichkeit von „fakultativen Zwangsinnungen“ schuf, sondern den Innungen auch eine Reihe wichtiger Befugnisse zuwies.⁶⁵ Besonders die im Jahr 1900 gegründeten Handwerkskammern arbeiteten dann am Ausbau des Organisationswesens. Nur wenige Handwerker wollten eben ihre Zeit und ihr Geld dafür einsetzen, um sich mit Berufskollegen zusammenschließen, wenn ihnen das keinen greifbaren Nutzen brachte: 1892 war es noch nicht einmal jeder dritte.⁶⁶ Das änderte sich erst in dem Maße, in dem die Innungen immer größere Befugnisse bekamen, und selbst dann noch hatte es gute Gründe, daß die „Pflege des Berufsstandsgedankens“ in den Innungsstatuten ganz vorn rangierte.⁶⁷

Die Handwerkerbünde als politischer Arm der Handwerkerbewegung erreichten erst dann einen hohen Organisationsgrad, als es Anfang der 20er Jahre gelang, die meisten von ihnen durch die Kollektivmitgliedschaft der Kammern mit den öffentlich-rechtlichen Organisationen zu verbinden. Auch die Unsicherheit angesichts der unübersichtlichen wirtschaftlichen und politischen Lage nach der Novemberrevolution 1918 und insbesondere die bewußt geschürte Angst vor der Sozialisierung ließen die Mitgliederzahlen der Innungen zu Beginn der Weimarer

63 Vgl. *D. Georges*, 1810/11-1993. Handwerk und Interessenpolitik, Frankfurt a.M. 1993, S. 74 ff., 99 ff., 127 f., 136, 152 ff., 174 ff., 184, 268 f., zu den Folgen der Innungsgesetzgebung S. 271 ff. Nach *T. Brauer*, Mittelstandspolitik, in: Grundriß der Sozialökonomik, 9. Abteilung, 2. Teil, Tübingen 1927, S. 376, „mußte das Experiment mit den freien Innungen, die nach der Gewerbeordnung von 1869 zugelassen wurden, notwendigerweise mißlingen. Diese Innungen wurden vielfach ein Tummelplatz kleinlichsten Kampfes, weswegen die Mitgliedschaft dauernd wechselte.“

64 *Haupt*, S. 302. Das Land Lippe eignet sich als Testfall für die Bedeutung der Zunfttraditionen: Obwohl dort die Zünfte formell bis 1869 bestehen blieben, fand sich später in Lippe niemand mehr, der diese Institutionen als vorbildlich oder beispielhaft bewertete. Nur 5% aller Handwerker gehörten 1893 zu einer Innung, ein Organisationsgrad, der zu den niedrigsten in Deutschland zählte (vgl. *W. Gimmler*, Die Entstehung neuzeitlicher Handwerkerverbände im 19. Jahrhundert, Diss. Erlangen 1972, S. 68). Auch in Frankreich erhielten sich zünftische Restbestände, wenn auch nur in einzelnen Branchen und Regionen, vgl. *Y. Lequin*, Les villes et l'industrie: L'émérgence d'une autre France, in: *ders.* (Hg.), Histoire des Français au XIXe - XXe siècles, Bd. 2, Paris 1983, S. 324.

65 *Georges*, S. 251-66.

66 *Gimmler*, S. 65. Man muß dabei allerdings regional stark differenzieren. Im Rheinland und in Westfalen bestanden 1878 nur noch 40 Innungen mit etwa 2.100 Mitgliedern. In Preußen insgesamt gab es dagegen etwa 6.000 Innungen, die immerhin 150.000 Handwerker umfaßten (*T. Hampke*, Die Innungsentwicklung in Preußen, in: Schmollers Jahrbuch 18, 1894, S. 201).

67 „Nicht umsonst steht [...] in jeder Innungssatzung als erste Aufgabe der Innung: Pflege des Gemeingeistes und Aufrechterhaltung der Standesehre. [...] Ohne polizeiliche Gewalt geht es nun mal nicht, Ordnung in ein zerfallenes Staatswesen zu bringen, und ohne gegebenenfalls Bestrafung ließ sich auch keine Ordnung in den Berufsstand bringen.“ (Vortrag des Geschäftsführers bei der Festsitzung der Handwerkskammer am 29.3.1925, in: Protokollbuch der Handwerkskammer Bielefeld (Vollversammlungen), Westfälisches Wirtschaftsarchiv Dortmund, K13 Nr. 185 (vorl.))

Republik nach oben schnellen.⁶⁸ Möglicherweise hatten die Erfahrungen der Kriegswirtschaft mit ihren Lieferungs-genossenschaften bereits bei einigen bis dahin organisationsfeindlichen Handwerkern den Boden bereitet.⁶⁹

Gleichzeitig konnten, wiederum ausgehend von den Innungen und Kammern, die Handwerksorganisationen an der Formierung eines spezifischen Habitus der Handwerker mitwirken. Das klingt in dieser knappen Formulierung nach einer simplen Manipulation. Diese Konnotation ist zwar nicht völlig abwegig, denn die Durchsetzung bestimmter Bewertungsmuster, die Privilegierung bestimmter Verhaltensweisen und Deutungsstrukturen verband sich durchaus mit benennbaren Interessen.⁷⁰ Trotzdem ist eher von einem konflikthaften, diskursiven Prozeß auszugehen, der nicht zu einer vollständigen Homogenisierung führte. Immerhin gelang es, die Mehrheit aller Handwerker vom Nutzen der Innungsmitgliedschaft zu überzeugen und gleichzeitig ein dominantes Idealbild „des“ Handwerkers zu etablieren und zu stabilisieren, zu dem die Elemente der „Ehre“⁷¹ und der „Qualitätsarbeit“ gehörten. Das wäre allerdings nicht möglich gewesen, wenn nicht das Verhalten der Konsumenten diese Selbstdarstellung hinlänglich belohnt hätte, d.h. wenn dieses Bild nicht zumindest in der lokalen Gesellschaft positiv bewertet worden wäre und als konkreter Kaufanreiz gedient hätte.

„Dominantes Idealbild“ bedeutete aber eben keineswegs, daß es ohne andauernde Rekonstruktion hätte bestehen bleiben können. Dabei mußte immer wieder zwischen verschiedenen Widersprüchen vermittelt werden, wie etwa zwischen der Betonung von Tradition und der von Innovation durch die Aufnahme neuer Technologien. Auch die Frage, inwieweit die „Gewinnmaximierung“, eventuell gar auf Kosten der Qualitätsarbeit, in den Vordergrund treten sollte, blieb ungelöst. Sie war auch als strukturelles Problem unlösbar, da die Handwerker immer auf den wirtschaftlichen Erfolg am Markt angewiesen blieben. Zu den Voraussetzungen des vielbeschworenen „ehrbaren Handwerks“ gehörte schließlich eine gewisse materielle Grundausstattung, über die etwa die „Pfuscher“ nicht verfügten. Sie wurden deshalb ausgeschlossen, obwohl sie nach der rechtlichen Definition, auf der die Handwerksorganisationen bestanden, ohne jeden Zweifel „Handwerker“ waren. All das sorgte für eine Perpetuierung der Distinktions- und Definitionskämpfe, deren Verlauf und Ausgang sowohl in Deutschland als auch in Frankreich und den USA durch staatliches Handeln, oder Unterlassen, entscheidend beeinflußt wurden und die jeweils unterschiedlich ausfielen.

Als folgenreich erwies sich in Deutschland eine politische Weichenstellung, die die gesamte „Mittelstandspolitik“ prägte: Die kleinen Selbständigen sollten als Verbündete im Kampf gegen die Sozialdemokratie gewonnen werden, das konservative Vorzeichen war bei allen Maßnahmen zugunsten „des Handwerks“ unübersehbar.⁷² Die lange Feindschaft zwischen „dem Handwerk“ und der SPD, die bis in die frühe Bundesrepublik hinein andauerte, zeigt den Erfolg dieser Strategie.

Von großer Bedeutung ist dafür auch die oben erwähnte Untergangsprophetie des Kommunistischen Manifests. Selbst wenn man ihren prognostischen Wert beruhigt vernach-

68 Vgl. zur Sozialisierungsfurcht etwa Bock, S. 91 f.; zu den Widerständen, die einer stärkeren Öffnung für „Mittelstandsinteressen“ in der Sozialdemokratie gegenüberstanden U. Reinhold, Zur Haltung und Politik von SPD und USPD gegenüber den selbständigen Handwerkern 1918-1922, Leipzig 1990.

69 Vgl. W. Schmidt, Das deutsche Handwerk im Weltkrieg, Diss. Erlangen 1927, bes. S. 43-53.

70 Vgl. Zarca, S. 21; Siegenthaler, S. 57.

71 Das Motto „Gott segne das ehrbare Handwerk“ findet sich auf Handwerksveranstaltungen bis zum Überdruß wiederholt.

72 H.-U. Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, München 1995, S. 753.

lässigen darf, gilt das nicht für die Rolle, die diese Vorstellung bei der Formierung des deutschen „Handwerks“ spielte. Denn erstens trug sie ganz wesentlich die Verantwortung dafür, daß sich die sozialistischen Parteien so schwer taten, in ihren Programmen auf die Interessen der kleinen Selbständigen Rücksicht zu nehmen und sie möglicherweise dadurch an sich zu binden.⁷³ Wenn deren Untergang so nahe schien, war bestenfalls ein taktisches Bündnis erforderlich, nicht aber ein wirklicher Kompromiß zwischen den kleingewerblichen Forderungen und denen anderer Wählergruppen.

Gleichzeitig tritt zweitens eine bemerkenswerte Fixierung der deutschen Handwerkerbewegung, etwas weniger offenbar in Frankreich, auf den angeblich drohenden „Untergang“ hervor.⁷⁴ Das erscheint auf den ersten Blick paradox, wird aber vor dem Hintergrund der oben dargelegten Organisationsschwierigkeiten verständlich: Die Untergangsdrohung eignete sich dazu, das Interesse der Handwerker an der Mitgliedschaft in den Innungen zu wecken oder zu erhalten und die großen internen Differenzen zu überbrücken, denn die „Gefahr“ schien alle existentiell zu betreffen. Und hatte nicht die Entwicklung des Handwerks in der Industrialisierung, der klare Bedeutungsverlust einiger Zweige, die Berechtigung der Befürchtungen gezeigt? Noch wirkungsvoller wurde das, wenn die angebliche Bedrohung ein Gesicht bekam und den Sozialdemokraten direkt zugeschoben werden konnte. Gleichzeitig ließ sich auf diese Weise offenbar auch an die individuellen Unsicherheitserfahrungen der Handwerker anknüpfen. Es war also aus der Sicht der Funktionäre höchst funktional, die Bedrohung zu beschwören, um ihre Organisation als Heilmittel und Schutz zu präsentieren. Am Ende der Weimarer Republik geschah in der „Panik im Mittelstand“ genau das. Gleichzeitig ließ sich so den Forderungen Nachdruck verleihen, die man an den Staat gestellt hatte. Dadurch wurde, so kann man überspitzend formulieren, das Kommunistische Manifest zum Kitt der deutschen Handwerkerbewegung.⁷⁵ In jedem Fall stellte die Untergangsprognose ein Deutungsmuster dar, das von verschiedenen Akteuren - den sozialistischen Parteien, den Handwerksorganisationen, den Handwerkern selber, aber auch von der Legislative⁷⁶ - akzeptiert, durch spezifische Erfahrungen bekräftigt und aus je unterschiedlichen Gründen propagiert wurde.

Für die USA verdient aus dieser Perspektive die besondere Schwäche der Arbeiterbewegung erhöhte Aufmerksamkeit. Damit entfiel der Anreiz, das selbständige Kleinbürgertum mit einer

73 Vgl. Reinhold; u. K.-D. Müller, Die SPD und ihre Selbständigen. 40 Jahre Arbeitsgemeinschaft „Selbständige in der SPD“ (AGS), Berlin 1993, bes. S. 18-31. Zur Diskussion in der deutschen Sozialdemokratie in den letzten Jahren der Weimarer Republik W. Pahl, Der Run zum Nationalsozialismus, in: Sozialistische Monatshefte v. 26.9. 1930, S. 867-868; T. Geiger, Braunschweig - die Mittelschichten und die Sozialdemokratie, in: Die Arbeit 1931, S. 619-621, 634-635; bes. R. Küstermeier, Die Mittelschichten und ihr politischer Weg, Potsdam 1933. Zu Frankreich A. Bergounioux, La SFIO ou les classes moyennes impensées, in: G. Lavau u.a. (Hg.), L'univers politique des classes moyennes, Paris 1983, S. 94-112.

74 Das gilt bis heute, vgl. etwa Kreishandwerkerschaft Bielefeld (Hg.), Handwerk lebt. Festschrift zum 100jährigen Bestehen der Kreishandwerkerschaft Bielefeld, Bielefeld 1987, wo schon der Titel Bände spricht.

75 Diese These geht über die Argumentation von Lavau (S. 54) hinaus, der immerhin die Fixierung des Kleinbürgertums auf die marxistische Geschichtsprophetie - selbst wenn sie explizit verworfen wird - betont: „Les classes moyennes [...] tendent à repousser et à dénoncer l'analyse marxiste du rapport des classes: leurs porte-paroles dénoncent l'erreur de la prévision marxiste quant à la disparition des classes moyennes [...] mais, qu'ils veuillent ou non, ils sont a contrario conditionnés par l'analyse marxiste: leur peur est telle de voir se réaliser la prédiction et de se sentir rejetés vers une prolétarianisation“. Die Stabilität der Organisationen ist der 'Lohn der Angst' der selbständigen Kleinbürger vor ihrer Proletarisierung.

76 „Im Kern umspannt die Mittelstandspolitik auch heute noch die Aufgabe, den alten, und das meint hier: den selbständigen Mittelstand zu erhalten.“ (W. Abel/H.-G. Schlotterer, S. 396).

antiszozialistischen Stoßrichtung zu formieren.⁷⁷ Im französischen Parteiensystem verfügte in den 20er Jahren die Radikale Partei über die größte Anhängerschaft im selbständigen Kleinbürgertum. Gegen Ende der 30er Jahre war ein großer Teil von ihnen ins Lager der Rechten abgewandert, ohne sich aber extremistischen Strömungen zu öffnen.⁷⁸ Auch Kommunisten und Sozialisten bemühten sich durchaus um die Klientel der kleinen Selbständigen, selbst wenn sich das als problematisch erwies und einen gewissen Balanceakt erforderte, um die innerparteilichen Spannungen in den Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu überwinden.⁷⁹ Das französische Beispiel belegt, daß es keinen im Voraus theoretisch bestimmbar politischen Standort der Kleingewerbler gab, sondern daß sich ihre Präferenzen an konkreten politischen Entscheidungen orientierten und sich deshalb auch wandelten.⁸⁰

VI. Ausklang

Das deutsche „Handwerk“, der französische „artisanat“ und das amerikanische „small business“ stellen drei Varianten der Formierung des selbständigen Kleinbürgertums, bzw. eines Teiles davon, dar. In allen Fällen erwiesen sich die politischen Entscheidungen als äußerst einflußreich, weil sie die Weichen für die Ausgestaltung der Organisationen, ihre Klientel, ihre Stabilität und ihre Kompetenzen stellten. Diese Faktoren wiederum spielten eine wesentliche Rolle bei der Formulierung der Ziele und der Strategie, die die Organisationen der kleinen Selbständigen verfolgten. Sie prägten damit den Habitus der kleinen Selbständigen in jeweils unterschiedlicher Weise. Als bemerkenswerter Befund bleibt festzuhalten, daß in allen drei Staaten, trotz extrem unterschiedlicher nationaler Traditionen, das staatliche Handeln wirkungsvolle Impulse für die Formierung des selbständigen Kleinbürgertums lieferte.

In den USA blieb das Engagement des Staates am geringsten, die kleingewerblichen Organisationen waren schwächer als in den anderen beiden Staaten. Die Frage der Förderung kleiner Betriebe wurde durchgängig unter der Prämisse diskutiert, daß es vor allem um die Erhaltung des freien Wettbewerbes gehe. Trotzdem genügte das, um die kleinen Selbständigen zu ernsthaften Bemühungen um den Aufbau von Interessenverbänden zu bewegen, ja sogar den Ruf nach protektionistischen Maßnahmen laut werden zu lassen. Der Formulierung solcher Forderungen stand die nordamerikanische Tradition des möglichst freien Spiels der ökonomischen Kräfte und eines schwachen und passiven Staates offenbar nicht im Wege. Allerdings ließen sie die Erfüllung der Wünsche der Kleingewerbler fast unmöglich erscheinen. Zumindest hätte bis dahin noch ein sehr weiter Weg zurückgelegt werden müssen. Die Voraussetzungen dafür standen angesichts der Zersplitterung der kleinen Selbständigen, der Stärke ihrer Gegner und

⁷⁷ Nord, S. 429.

⁷⁸ Berstein, S. 9, 13 f.; Zdatny, politics, S. 183, Haupt, S. 313-17.

⁷⁹ Vgl. Lavau, S. 61-64; Bergoumioux, S. 94-112.

⁸⁰ Vgl. dazu Berstein; Lavau, S. 59; Zdatny, politics, S. 182 f.; J. Gaillard, La petite entreprise entre la droite et la gauche, in: G. Lavau u.a. (Hg.), L'univers politique des classes moyennes, Paris 1983, S. 47-63; A. Wirsching, Kleinbürger für den Klassenkampf? Theorie und Praxis kommunistischer Mittelstandspolitik in Frankreich 1924-1936, in: H. Möller u.a. (Hg.), Gefährdete Mitte? Mittelschichten und Politische Kultur zwischen den Weltkriegen: Italien, Frankreich und Deutschland, Sigmaringen 1993, S. 95-116. Zu Belgien: S. Jaumain, Les petits commerçants belges face à la modernité (1880-1914), Brüssel 1995, S. 147 ff. Die Rede von einem „Extremismus der Mitte“ erscheint völlig verfehlt, wenn sie von der Prädisposition zu einer bestimmten Form des Radikalismus ausgeht. Diese Vorstellung fußt, wie so viele Arbeiten über das selbständige Kleinbürgertum, letztlich auf der Marx'schen Untergangsprognose: Die Hinwendung zum Faschismus oder zum Populismus wird als Reaktion auf die wachsende Bedrohung der kleinen Selbständigen interpretiert, vgl. S.M. Lipset, Der "Faschismus", die Linke, die Rechte und die Mitte, in: E. Nolte (Hg.), Theorien über den Faschismus, Köln 1970, S. 454.

der geringen Entschlossenheit der politischen Führung denkbar schlecht, wie auch das Schicksal des „New Deal“ insgesamt beweist.

In Frankreich verhinderte die vollständige Beseitigung der Zünfte durch die Revolution nicht die Neubelebung 'handwerklicher' Organisationen. Von konservativer Seite ließ sich dabei durchaus an 'zünftische' Konnotationen wie die 'Ehrbarkeit' anknüpfen, die auch in der deutschen Debatte kursierten. Es ist gut vorstellbar, daß protektionistische, ja 'zünftlerische' Vorstellungen weiter an Einfluß gewonnen hätten. Das Vichy-Regime etwa propagierte die sozial konservative Rolle des „artisan“, experimentierte mit korporatistischen Modellen und stieß dabei durchaus auf Resonanz. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren allerdings solche Ansätze durch den hautgoût der Kollaboration vollständig diskreditiert.⁸¹ In Frankreich gelang es letztlich keiner politischen Partei, das Thema der Förderung der kleingewerblichen Selbständigkeit so eindeutig zu besetzen, wie das im deutschen Kaiserreich durch die Konservativen und das Zentrum geschah.⁸² Die französische Definition des Kleinbetriebs vor allem durch die reine Beschäftigtenzahl war auch ein Ausdruck dieser fortbestehenden Offenheit.

Das hob sich deutlich vom deutschen Handwerksmodell ab, das viel stärker darauf setzte, die Grenzen qualitativ zu bestimmen. Die weitreichenden Vollmachten der Handwerksorganisationen in Deutschland sind vor dem Hintergrund der Suche nach Bündnisgenossen gegen die Sozialdemokratie zu verstehen. All das macht die Betonung von konservativen Werten und von Idealbildern, die aus einem zünftischen Kontext abgeleitet wurden, verständlich. Das deutsche Handwerk erwies sich langfristig als außerordentlich erfolgreich. Es überstand die politischen Wechsel vom Kaiserreich über die Weimarer Republik und den Nationalsozialismus bis zur Bundesrepublik nicht nur unbeschadet, sondern konnte auch seine wesentlichen Forderungen durchsetzen.

Wie der Vergleich zeigt, lassen sich die jeweils verfolgten Ziele nicht hinreichend aus der sozialökonomischen Lage oder irgendwelchen mentalen Traditionsüberhängen erklären. Sowohl die Forderungen als auch die Strategie der Organisationen kleiner Selbständiger veränderten sich vielmehr entsprechend den konkreten Anreizen. Die Möglichkeiten, die sich in der jeweiligen Situation boten, wurden sehr flexibel genutzt. In diesem Sinne kann von einem Lernprozeß gesprochen werden. Dabei wandelte sich aber nicht nur der Weg, auf dem ein bestimmtes Ziel verfolgt wurde, sondern die Ziele selbst wurden immer wieder neu gesucht und bestimmt: Auch das, was überhaupt als wünschbar in den Blick trat, war dem Wandel unterworfen.

Eine detailliertere Untersuchung solcher Formierungsprozesse würde sicherlich die relative Offenheit der jeweiligen Entwicklung und die Wandelbarkeit von Traditionen hervorheben. Im deutschen Fall kann das den Blick für die tiefgreifenden Veränderungen der Handwerksorganisationen im 19. Jahrhundert schärfen. Sie entwickelten sich zu erfolgsorientierten Interessenverbänden und führten nicht einfach die Zunfttradition fort.⁸³ Die Art dieser Transformation unterschied sich dabei regional erheblich, woran nicht zuletzt politische Entscheidungen mitwirkten.⁸⁴ In den USA erscheint aus dieser Perspektive die Reaktion auf die von der Roosevelt-Regierung initiierten „codes of fair trade competition“ bemerkenswert. Mit ihnen sollten sich

81 *Zdatny*, politics, S. 128 u. 164; *Bokelmann*, S. 9.

82 *Bokelmann*, S. 105 f.

83 Vgl. *J. Bergmann*, Das Berliner Handwerk in den Frühphasen der Industrialisierung, Berlin 1973, S. 63, 71 ff. u. 88.

84 Die süddeutschen Staaten förderten die liberaleren Gewerbevereine, während Preußen auf die konservativeren und protektionistischen Innungen setzte. Vgl. einleitend *Gimmler*, S. 138-145.

die Unternehmer auf bestimmte Grenzen bei den Preisen, Löhnen und Arbeitszeiten verständigen. Ganz im Widerspruch zum verbreiteten Bekenntnis zum freien Wettbewerb versuchten nun gerade auch kleine Betriebe, mit diesem Mittel Preiserhöhungen durchzusetzen.⁸⁵ Dasselbe galt für die eingangs erwähnten Friseure. Sie verwendeten verschiedene Argumentationsstrategien, um eine stärkere Marktregulierung durchzusetzen, waren aber offenbar nur dann erfolgreich, wenn sie auf den erforderlichen Gesundheitsschutz für ihre Kunden verwiesen. Auch in diesen Fällen orientierten sich die Ziele und die Mittel zu ihrer Verwirklichung an dem, was sich als wirkungsvoll erwies. Bestimmte Vorgehensweisen wurden durch konkrete Erfolge belohnt und deshalb wiederholt und verstärkt.

Ein Motiv, das diesem Verhalten zugrunde lag, ist leicht zu benennen, und schon Adam Smith kannte es: Der Wunsch nach Marktkontrolle, der ganz rational dem Ziel dient, die Konkurrenz zu vermindern und die Preise zu erhöhen.⁸⁶ Das gehörte gewissermaßen zur unternehmerischen Grundausrüstung, sehr unterschiedlich waren dagegen die Prägungen, die aus den jeweiligen nationalen Formierungsprozessen resultierten. Vielleicht lohnt es doch gelegentlich, den Frisuren aufmerksamer zuzuhören.

85 *D.R. Brand*, *Coporatism and the Rule of Law. A Study of the National Recovery Administration (NRA)*, Ithaca 1988, S. 108. Die Haltung des „small business“ zum New Deal und besonders zur NRA ist umstritten, vgl. ebd., S. 125-73. Zur Zurückstellung des Wettbewerbsprinzips zugunsten von Absprachen der Anbieter vgl. etwa *L. Galambos*, *Competition and Cooperation. The Emergence of a National Trade Association*, Baltimore 1966, bes. S. 201 f.

86 „People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices“ (*A. Smith*, *The Wealth of Nations*, ND London 1910, S. 117).

Forschungs- und Literaturberichte

Die Chancen der Neuen. Das Internet und die Formierung eines Dienstleistungssektors in Deutschland 1995-1998¹

Von Niko Waesche (London)

*"Germany is not a great market yet. But the explosion will come, we are on the threshold. The warm-up phase is over, all the firms that are not positioned in the market by now will have a hard time in the future."*²

Es ist in der Wirtschaftsgeschichte nicht unüblich, daß die bedeutendsten Unternehmen eines neuen Wirtschaftssektors innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne gegründet werden. Als Beispiel kann man auf die Geschichte der Aktienbanken in Deutschland hinweisen. Die Gründung der wichtigsten deutschen Aktienbanken erfolgte in zwei kurzen Schwüngen, in der ersten Hälfte der 1850er Jahre und nochmals, nach einer preußischen Gesetzesänderung im Jahr 1870, in der ersten Hälfte der 1870er Jahre. Die beiden Zeitspannen würde man heute "Windows of opportunity" nennen.

Der zweiten Gründungswelle folgte eine harte Konsolidierungsphase. Trotzdem hatten einige junge Aktienbanken die Fenster genutzt, um sich in der Handels- und besonders der Industriefinanzierung zu etablieren. In diesem Bereich hatten sie aufgrund ihrer innovativen Gesellschaftsform, ihres Wissens und ihrer Kontakte wichtige Wettbewerbsvorteile gegenüber den älteren Privatbanken. Der Versuch einiger Frankfurter Privatbankiers in den Jahren 1852-1854 eine eigene Aktienbank für die Industriefinanzierung aufzubauen, schlug beispielsweise fehl.

Obwohl das einleitende Zitat auch aus dem 19. Jahrhundert stammen und die Etablierung der Aktienbanken ansprechen könnte, bezieht es sich auf den Dienstleistungssektor Internet. Es stammt von Stan Sugarman, Leiter der online-Vermarktung für die elektronische Tochter von Gruner+Jahr und beschreibt die Situation in Deutschland im Jahr 1998. Weitere Beobachter, die in dem Sektor tätig sind, empfinden gleichfalls eine Umbruchstimmung. Alexander Felsenberg, Vizepräsident und Geschäftsführer des Deutschen Multimedia Verbandes, kündigt für das Jahr 1999 eine Konsolidierung an.³ Es wird erwartet, daß der Druck auf die mittelgroßen Unternehmen mit circa 50 Mitarbeitern am stärksten wird. Entweder sie werden von aufstrebenden großen Dienstleistern gekauft, oder sie werden "zwischen den großen und den kleinen zerrieben," so die Meinung von Thomas Schaeben von USWeb in Deutschland.⁴

Es ist noch bei weitem zu früh, um die Konsolidierungsprognosen zu bestätigen, dies kann nur rückblickend erfolgen. Man kann allerdings heute bereits versuchen, die unternehmerische Entwicklung zwischen dem "Jahr des Internet" 1995 und 1998 in Deutschland zu analysieren. In diesen Monaten entwickelte sich das Internet von einem Informations- und Kommunikationsmedium, das von einer kleinen Kerngruppe genutzt wurde, in einen signifikanten,

1 Dieser Beitrag entstand aus Anlaß des 21. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e.V.; die Tagung mit dem Titel "Printmedien im Wettbewerb" fand in Berlin am 23. und 24. Oktober 1998 statt. Der Autor bedankt sich bei den Veranstaltern für die Einladung und bei den Teilnehmern für die Kommentare und Fragen, die für diese Fassung wichtige Impulse gegeben haben.

2 Telefoninterview mit Stan Sugarman, Leitung online-Vermarktung, G+J Electronic Media Service GmbH (Am Baumwall 11, Hamburg), 21.10.98.

3 Telefoninterview mit Alexander Felsenberg, Geschäftsführer und Vizepräsident, Deutscher Multimedia Verband (dmmv) e.V. (Kaistraße 14, Düsseldorf), 15.10.98.

4 Telefoninterview mit Thomas Schaeben, Leiter Business Development und Mitglied der Geschäftsleitung, USWeb Innomate (Hallbergstraße 28, Düsseldorf), 12.10.98.

elektronischen Marktplatz.⁵ Im Internet werden eine Vielzahl von Dienstleistungen angeboten, nur noch ein Teil hiervon beinhaltet das Bereitstellen von Informationen und Kommunikationsmitteln. Es ist wichtig festzuhalten, daß es sich hier nicht um gänzlich neue Technologien handelt, sondern um die Etablierung neuer Geschäftsmodelle und eines neuen Dienstleistungssektors.

Den Dienstleistungssektor Internet kann man in zwei unterschiedliche Segmente teilen. Das erste Segment sind Dienstleistungen für das kommerzielle, "öffentliche" Internet. Die Entwicklung hier ist von der Marke bestimmt. Trotz sogenannter "Agenten" und anderer Suchfunktionen ist das Internet aufgrund seiner Unübersichtlichkeit zu einem Umfeld geworden, in dem die Marke eine wichtige Stellung einnimmt; wahrscheinlich haben Marken einen noch höheren Wert hier als in der realen Handlungswelt. Das Internet ist aber gleichzeitig in einem zweiten Segment von Bedeutung, nämlich als betriebliche Netztechnologie innerhalb und zwischen Unternehmen. Sogenannte "Intranets" und "Extranets" werden als internes Informationsmedium und zur Optimierung von Geschäftsprozessen genutzt.

Während der kurzen Zeitspanne zwischen 1995 und 1998 versuchten sich in Deutschland wie auch in den USA und anderen Ländern zwei verschiedene Arten von Dienstleistungsunternehmen im Internet zu etablieren. Diese zwei Arten waren in beiden Segmenten vertreten, im kommerziellen wie auch dem betrieblichen Bereich. Die erste Gruppe bestand aus "alten" Medien- und Telekommunikationsunternehmen, Werbeagenturen und Unternehmensberatungen, die aus etablierten Bereichen in den neuen Sektor drängten. Die zweite Gruppe bildeten "neue" Dienstleistungsfirmen. Obwohl jedes dieser Unternehmen unterschiedliche Stärken in den Bereichen Inhalte, Design, Marketing oder Softwareentwicklung hatte, ist diese Gruppe trotzdem weniger divers als die erste. Alle stellten ihre Dienstleistungen im Internet selbst zur Verfügung und sammelten dadurch eigene Produktionserfahrung. Die Geschäftsstrategien dieser Unternehmen waren nicht gefestigt, und sie konnten experimentieren.⁶

Bei der Formierung des Aktienbanksektors für die Industriefinanzierung in Deutschland waren es vor allem "neue" Unternehmen, die sich längerfristig etablieren konnten. In den Vereinigten Staaten scheint sich heute eine ähnliche günstige Entwicklung für die "neuen" Herausforderer im Marktplatz Internet abzuzeichnen. Sie haben die bekanntesten Marken im kommerziellen Internet etablieren können und bauen im kommerziellen wie auch im betrieblichen Bereich eigene, international ausgerichtete Dienstleistungsnetzwerke auf. Diese "neuen" Unternehmen hatten vor allem eine zentrale Ressource, die "alte" Firmen nicht besaßen, nämlich Wissen im Umgang mit interaktiven Netzen wie dem Internet. In Deutschland gab es auch "neue" Herausforderer, die ähnliches Know-how zum gleichen Zeitpunkt aufgebaut hatten. Diese Unternehmen entwickelten sich allerdings nicht in der gleichen Weise wie ihre gleichgesinnten aus den USA. Ihre Versuche, selbständig Marken zu etablieren, schlugen zum großen Teil fehl. Einige der erfolgreichsten unter ihnen wurden in einem frühen Stadium von

5 Im gesamten Dienstleistungssektor wurden im Jahr 1996 weltweit nach IDC-Schätzungen \$19 Milliarden ausgegeben. Diese Zahl ist zwar klein im Vergleich zur Telekommunikationsindustrie mit Ausgaben von \$600 Milliarden/Jahr, sie soll aber bis zum Jahr 2000 auf \$100 Milliarden anwachsen. Allerdings ist diese Schätzung der International Data Corporation (Pressemitteilung vom 22.9.97) nur eine unter vielen.

6 Einige der "neuen" Firmen in Deutschland wurden bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre als Multimediaagenturen gegründet und konzentrierten sich ab 1994 zunehmend auf das Internet. Viele der "neuen" Unternehmen wurden allerdings später gegründet und sind reine Internet Start-ups. Es gab im Jahr 1996 in Deutschland ungefähr 800 Dienstleistungsunternehmen der Neuen Medien, die Schätzung für 1998 ist 1.200. Multimedia bietet Tausende freier Stellen, in: Süddeutsche Zeitung, 16.3.98, S. 29.

amerikanischen Players oder etablierten deutschen Unternehmen gekauft. Aus der heutigen, zeitgenössischen Perspektive erscheint es auch unwahrscheinlich, daß sie selbständig weltweite Dienstleistungsnetzwerke aufbauen werden, die mit den bereits international expandierenden Agenturen anderer Länder konkurrieren können. Sie sind heute größtenteils auf den deutschen Markt fokussierte Multimediaagenturen, die im Kundenauftrag arbeiten; sie verbleiben in der klassischen Rolle der Produzenten und Unternehmensberater.

Im Jahr 1998 gehören die bekanntesten Marken auf dem deutschsprachigen Internet den etablierten Inhabern "alter" Medienmarken, zum Beispiel Gruner+Jahr. Die international am schnellsten expandierenden Agenturnetzwerke in Europa sind Dienstleistungsnetzwerke aus den Vereinigten Staaten oder Schweden. Der bisher einzige deutsche Konkurrent ist Pixelpark, eine 75%ige Tochter von Bertelsmann.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Gründe für diese divergierenden Entwicklungspfade als Diskussionspunkte vorzustellen. Die Entwicklung des jungen, selbständigen Multimediaunternehmens in Deutschland wird mit der Entwicklung ähnlicher Unternehmen in USA und Schweden verglichen, um Rückschlüsse über die Auswirkung des Standortes und der unterschiedlichen Ressourcenverteilung zu ziehen. Besonders die Nachfragestruktur erscheint im Vergleich ausschlaggebend zu sein.⁷

Es soll hier die weitverbreitete Meinung widerlegt werden, daß die "alten" deutschen Medienunternehmen die Fehler ihrer amerikanischen Kollegen beobachten und daraufhin im Internetmarkt besser handeln konnten. Diese Meinung ignoriert den Einfluß wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen und basiert auf einem sehr vereinfachten Handlungsmodell. In diesem Beitrag wird stattdessen davon ausgegangen, daß "alte" und "neue" Marktteilnehmer auf beiden Seiten des Atlantiks ungefähr in der gleichen Zeitspanne gegenüber dem Internet sensibilisiert wurden.⁸ Zeitliche Differenzen in der Entwicklung des Dienstleistungssektors in

7 Auf die Bedeutung der Nachfragestruktur als Konkurrenzvorteil eines Standortes haben Michael Porter und andere Wirtschaftswissenschaftler hingewiesen. Eine fortschrittliche Nachfragestruktur vor Ort fördert die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen im globalen Wettbewerb. Zudem spielt sie eine wichtige Rolle in technologischen Innovationen (Demand pull) und der Verbreitung von Technologien. Die hier vorgestellten Argumente finden in diesem Rahmen statt, obwohl er sich nicht explizit auf den Wettbewerb zwischen netzwerkbasierter Dienstleistungen bezieht. Der Autor geht davon aus, daß trotz der Nutzungsmöglichkeiten internationaler Netzwerke, standortbezogene Faktoren einen Einfluß besonders auf kleine Firmen in der Gründungsphase ausüben. Vgl. *M.E. Porter, The Competitive Advantage of Nations*, London 1990, 86 bis 100. Für eine Einleitung zum Thema Demand pull Siehe Wesley Cohen, *Empirical Studies of Innovative Activity*, in: *P. Stoneman (Hg.), Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*, Oxford 1995, S. 211-214, 231-237.

8 Einer Quelle zufolge nahm die Anzahl neuer Internet-Dienstleistungen in den USA erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 massiv zu; in diesem Buch wird zudem argumentiert, daß die kommerzielle Startphase des Internet in den USA zwischen Anfang 1994 und Anfang 1997 zu definieren ist. Im Jahr 1995 hatten sich viele deutsche Unternehmer der Neuen Medien bereits mit Angeboten für das Internet auseinandergesetzt; eine der ersten professionell gestalteten Internet-Angebote wurde von Kabel New Media im Herbst 1994 für die Popgruppe "Yello" fertiggestellt. *R.H. Reid, Architects of the Web. 1,000 Days that Built the Future of Business*, New York 1997, xxxv, xxxvi. Vgl. *N. Waesche, Missionare und Evangelisten. Unternehmer der online-Medien 1991-1995*, in: *G. Schulz (Hg.), geschäft mit Wort und Meinung. Medienunternehmer seit dem 18. Jahrhundert (Büdingers Forschungen zur Sozialgeschichte 22)*, München 1999, S. 7, 31. Diese Sichtweise wird von einer empirischen Studie bestätigt, in der die Gründer 30 deutscher Internet-Firmen befragt wurden, wann sie angefangen haben sich mit dem Internet oder anderen online-Diensten auseinanderzusetzen. 27 von 36 Unternehmern gaben an, sich vor 1995 mit netzwerk-basierten Diensten beschäftigt zu haben. Die Studie wurde im Frühjahr 1998 durchgeführt und ist Teil der Dissertation des Autors an der London School of Economics and Political Science. Sie beinhaltet generelle Daten von 123 deutschen Internet Start-ups und nähere Angaben von 30 dieser Unternehmen. Sie kann unter der Internet-

beiden Ländern sind nicht durch Handlungsmodelle erklärbar, sondern deuten auf Unterschiede in den standortbezogenen Rahmenbedingungen.

Die folgenden Punkte werden in diesem Beitrag besprochen: Erstens wird die Spitzenressource Know-how analysiert und festgestellt, daß "neue" deutsche Unternehmen zum gleichen Zeitpunkt wie andere junge Firmen in USA Wissen im Bereich interaktiver Netze aufbauten. Außerdem wird hier aufgezeigt, daß deutsche Firmen anfangs ihr Wissen nutzten, um eigene Marken im Internet zu etablieren. Zweitens werden die Finanzierungsmöglichkeiten verglichen, die "neuen" Firmen in Deutschland und den USA zur Verfügung standen. In Deutschland kann man diese vor 1998 als sehr schlecht und in den USA als sehr gut bezeichnen. Dieser Punkt ist allerdings in engen Zusammenhang mit der Nachfragestruktur zu sehen, wie das schwedische Beispiel zeigt. Eine dynamische Nachfragestruktur kann dazu führen, daß unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten überwunden werden können. Die Nachfragestruktur als Standortfaktor wird im dritten Punkt untersucht. Wie bereits mit dem Begriff "Struktur" angedeutet, erscheint die absolute Anzahl der Internetbenutzer weniger ausschlaggebend zu sein als der Bevölkerungsanteil, der sich mit dem neuen Netzwerk auseinandersetzt. Im vierten Teil dieses Beitrages widme ich mich dem Entwicklungspfad der "neuen" deutschen Unternehmen und kontrastiere diesen mit denen der amerikanischen und schwedischen Konkurrenz. Der letzte Punkt vor den Schlußbemerkungen gilt der Ausnahmerecheinung Pixelpark in Deutschland.

I. Spitzenressource Wissen

"Neue" Dienstleister besitzen besonderes Know-how, das sie in eine Schlüsselposition versetzt. Dieses Wissen haben sich die Start-ups durch eine Strategie erarbeitet, die ich in einem früheren Beitrag "Fast mover" genannt habe.⁹ "Fast mover" befinden sich in einer Pionierrolle, sie setzen neue Technologien ein, sobald geschäftliche Anwendungen dafür gefunden werden können. So haben sich deutsche Multimediaagenturen zum Beispiel in der ersten Hälfte der 90er Jahre mit der CD-Rom, Multimedia-Kiosktechnologien und online-Diensten auseinandergesetzt. Ab 1994 beschäftigten sie sich mit dem Internet. Eine professionelle Nutzung dieser Technologien ist nur durch längerfristiges, kumuliertes Know-how zu erreichen, denn sie beinhaltet nicht nur technische Kompetenz, sondern auch Erfahrungen, wie man diese neuen Technologien nutzbar machen kann. Technik- wird mit Marketingwissen verbunden, und zwar in einer besonderen Weise, die durch die Interaktivität und die Individualisierungsmöglichkeiten der Netze geprägt ist.

Oft fehlt Unternehmen, die keine Erfahrungen als "Fast mover" gesammelt haben, das Wissen, in welchen Bereichen und für welche Zwecke neue Technologien eingesetzt werden können. Repräsentanten von Multimediaunternehmen sind daher oft Mittler, die den Kunden überhaupt erst ihre Möglichkeiten aufzeigen. Aus diesem Grund werden sie im Computerindustrie-Jargon oft "Evangelisten" oder "Missionare" genannt.

Deutsche Multimediaagenturen agierten in der Etablierungsphase bis 1998 an zwei Fronten. Zum einen sammelten sie Erfahrungen als Produzenten und Beratungsunternehmen und erstellten Internetangebote für ihre Kunden. Diese Kunden konnten Firmen sein, die Interesse am kommerziellen Internet hatten oder Unternehmen, die es im betrieblichen Bereich einsetzen

Adresse <http://www.smallfirm.org/> abgerufen werden. Ein Artikel über die Studie mit einigen der Resultate ist veröffentlicht worden. Neue Deutsche Welle und Shooting Stars, in: Manager Magazin 28, 1998/10, S. 208-231.

9 Waesche, Missionare und Evangelisten.

wollten, zum Beispiel um outsourcing-Partner, Zulieferer oder internationale Unternehmens-einheiten miteinander zu verknüpfen. Zum anderen entwickelten einige der "neuen" deutschen Multimediafirmen auch Inhalte unter eigenen Markennamen im Internet.

Das Wissen, das innerhalb der "neuen" Unternehmen angesammelt worden ist, ist allerdings eine knappe Ressource. Der Deutsche Multimedia Verband schätzt, daß, obwohl die deutsche Multimediabranche von 1993 bis 1998 circa 30.000 Arbeitsplätze geschaffen hat, mehrere tausend Personen zusätzlich eingestellt werden könnten.¹⁰ Eine weitere Studie ermittelte, daß es nur 42% der befragten Multimediaunternehmen gelingt, ausreichend qualifiziertes Personal auf dem Arbeitsmarkt zu finden.¹¹ Paulus Neef, geschäftsführender Gesellschafter der Multimedia-agentur Pixelpark und Präsident des Deutschen Multimedia Verbandes stellte 1998 fest: "Die Situation ist katastrophal und behindert das weitere Wachstum."¹²

In den Vereinigten Staaten hat das Fehlen von Know-how auf dem freien Arbeitsmarkt gleichfalls das organische Wachstum dieser "neuen" Unternehmen behindert.¹³ Akquisitionen und Fusionen haben sich zum wichtigsten Expansionsinstrument für Unternehmen der Neuen Medien entwickelt.¹⁴ Die Unternehmenseinheiten können dabei geographisch verteilt sein, denn die Firmen bemühen sich, durch die intensive und kontrollierte Nutzung von Internettechnologien innerhalb des Firmenverbands Wissensaustausch zu betreiben¹⁵ und Personal zwischen den Standorten auszutauschen.¹⁶ Der Erfolg einer Akquisitions- und Fusionsstrategie ist allerdings von der Verfügbarkeit von Finanzierungsinstrumenten abhängig.

10 Multimedia bietet Tausende freier Stellen, in: Süddeutsche Zeitung (wie Anm. 6).

11 *Kienbaum Management Consultants GmbH*, Beschäftigungs- und Qualifikationssituation von Multimedia-Unternehmen in NRW (Manuskript), Düsseldorf 1998.

12 Multimedia bietet Tausende freier Stellen, in: Süddeutsche Zeitung (wie Anm. 6); vgl. Boom-Branche sucht Spezialisten, *Horizont*, Nr. 34, 20.8.98, S. 45.

13 Looking abroad for IT skills, *Financial Times*, 27.2.98, S. 4.

14 Craig Kanarick, Chief Scientist und Vice Chairman eines internationalen, in New York City basierten Agenturnetzwerkes erklärte die Fusion seines Unternehmers mit der schwedischen Agentur Spray Network auf folgende Weise: "This deal isn't about clients, it's about people. We have added incredible management, strategic, creative, and technical talent to the Razorfish family, helping us to pursue our goal of gathering the most skilled individuals in our industry under one organization." Razorfish, Inc., Razorfish and Spray Form Global Strategic Digital Communications Network, Pressemitteilung unter <http://www.razorfish.com/>, 10.8.98.

15 USWeb zum Beispiel betreibt eine Abteilung eigens für Wissensmanagement. Das "Internet Strategy and Solutions Center" überwacht das Sammeln von Kundenprojektdokumentationen aller Unternehmenseinheiten im Unternehmens-Internet ("Intranet"), das den Namen "USWeb Central" trägt. USWeb Corporation, SEC Filing, File Number 333-38351, Date 19980930, "Competition; Low Barriers to Entry," 2 (Edgar-Datenbank unter <http://www.sec.gov/>). Bei Icon Medialab, einem schwedischen Agenturnetzwerk, ist es ähnlich: "Icon Medialab has an intranet designed to collect all this knowledge efficiently and distribute it to the entire organisation. All personnel have daily access to the intranet, containing knowledge of their own and learning from others. Examples of the intranet's contents include project documentation, software applications, tenders, process descriptions, time reporting systems, discussion forums and information on the skills of individual employees." Agenturangaben von der Website, <http://www.iconmedialab.se/>.

16 Als die Londoner Dependence von Razorfish/ Spray sich um den Etat der *Financial Times* bemühte, konnte sie einen Finanzexperten des Agenturnetzwerkes aus New York einfliegen, um für drei Wochen an den Ausarbeitungen mitzuwirken. Telefoninterview mit Mark Curtis, Strategic Solutions Director und Mitbegründer CHBI/Razorfish (17 Leathermarket Street, London), 8.10.98.

II. Standortfaktor Finanzierungsmöglichkeiten

Stephan Balzer, Mitbegründer einer bekannten Agentur für Neue Medien in Hamburg, bemerkte kurz vor dem Verkauf seines Unternehmens an eine amerikanische Firmengruppe, daß Deutschland "den Zug verpaßt" habe, sich rechtzeitig um innovative Finanzstrukturen zu kümmern.¹⁷ Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind in Deutschland drei Finanzbereiche unterentwickelt, besonders wenn man die kritische Zeitspanne vor 1998 betrachtet. Erstens ist der "echte" Venture Capital-Markt in Deutschland relativ klein, zweitens gab es in Deutschland bis März 1997 keine wachstumsorientierte Börse für junge Unternehmen und drittens wurden Mitarbeiterbeteiligungen lediglich von einer kleinen Minderheit von Unternehmen als Strategieinstrument genutzt, um Wachstum zu finanzieren.

Venture Capital-Firmen sind Beteiligungsgesellschaften, die auf Firmengründungen spezialisiert sind, die hohes Risiko tragen. In der Regel verfügen junge technologiebasierte Unternehmen, so auch Internetdienstleister, nicht über Investitionsgüter, die beispielsweise für einen Bankkredit als Sicherheit gelten könnten. Der Venture Capital-Markt und Aktienmarkt sind miteinander verknüpft. Venture Capital-Beteiligungsgesellschaften können die höchsten Erträge realisieren, wenn eines ihrer Portfoliounternehmen an die Börse geht. Je höher die möglichen Erträge für den Venture Capital-Geber sind, desto riskanter können seine Investitionsprojekte sein.

In den USA gibt es einen etablierten Venture Capital-Markt, der auf Technologiewerte spezialisiert ist und auf einen Börsengang an NASDAQ, der amerikanischen Wachstumsbörse, ausgerichtet ist. Institutionelle Investoren wie Versicherungsgesellschaften und Pensionsfonds sind Hauptgeldgeber für den Risikokapitalmarkt. In Deutschland ist dies aus historischen Gründen nicht der Fall.¹⁸ Vor dem Start des "Neuen Marktes" an der Frankfurter Börse war der lukrativste Ausstiegskanal für Beteiligungsgesellschaften blockiert. Steuerlich waren zudem in Deutschland Investitionsalternativen, beispielsweise geschlossene Immobilienfonds, attraktiver als Venture Capital-Investitionen.¹⁹

Der Beteiligungskapitalmarkt war in Deutschland daher klein, besonders wenn man den "echten" Venture Capital-Markt betrachtet, also Frühphasenfinanzierungen im Technologie-sektor (Siehe Tabellen 1 und 2). Deutsche Venture Capital-Fonds finanzieren im wesentlichen "alte" Industrien wie Handel, Maschinenbau, Eisen/ Stahl und Chemie.²⁰

17 Telefoninterview mit Stephan Balzer, Direktor Marketing, LAVA GmbH (Dienerreihe 2, Hamburg). 20.9.98.

18 Vgl. D. Posner, Early Stage Finanzierungen. Spannungsfeld zwischen Gründern, Investoren und staatlichen Rahmenbedingungen, Wiesbaden 1996, S. 32.

19 Ausstiegskanäle in Deutschland im Jahr 1995 waren: Verkauf an andere Unternehmen 47%, Buy back der Gründer 29% und ein Börsengang 8%. R.-E. Breuer, Venture Capital- besseres Umfeld ist notwendig, in: Die Bank 6/97, S. 327.

20 Breuer, Venture Capital, hier S. 324.

Tabelle 1: Venture Capital-Investitionen in Technologie in US\$ Millionen²¹

	1996	1997	Wachstum
USA	5.952	8.487	43 %
Deutschland	243	441	81 %
Schweden	24	76	217 %

Tabelle 2: Anteil der Frühphaseninvestitionen an allen Venture Capital-Investitionen im Jahr 1997²²

USA	ca. 32 %
Deutschland	15 %
Schweden	1 %

Das Wachstum der Venture Capital-Finanzierung im Technologiesektor in Deutschland ist allerdings beachtlich und kann unter anderem auch dem Erfolg der BJTU- und BTU-Bundesprogramme zugerechnet werden, die seit 1989 durch ein "Co-Investor-" Konzept den privaten Beteiligungskapitalmarkt fördern.²³ Mit der Etablierung des "Neuen Marktes" an der Frankfurter Börse, dem wachsenden Interesse von institutionellen Investoren an Venture Capital,²⁴ der Beteiligung am Venture Capital-Markt durch finanzstarke Unternehmen wie Deutsche Telekom sowie Änderungen in der Besteuerung von Vermögensgewinnen durch Unternehmensbeteiligungsgesellschaften kommen weitere Impulse in den Venture Capital-Markt, deren Auswirkungen allerdings noch abzuwarten sind.

In der Regel finanzieren sich junge Dienstleistungsunternehmen in Deutschland noch aus ihren Erträgen. Eine Untersuchung von 123 Internet Start-ups vom Frühjahr 1998 ergab, daß 79% der befragten Unternehmen ihr Wachstum aus Erträgen finanzierten, 20% verfügten über Bankkredite und 11% über Venture Capital.²⁵ Entsprechende Zahlen sind für die Vereinigten Staaten nicht vorhanden, aber es ist aufschlußreich, die Anzahl der börsennotierten Internetunternehmen zu vergleichen. Im Jahr 1998 sind drei Internetunternehmen an den Frankfurter "Neuen Markt" gekommen, davon kamen zwei aus dem Softwarebereich und nur ein Unternehmen war ein reiner Dienstleister.²⁶ Im Frühjahr 1999 beabsichtigt eine Multimediaagentur, Pixelpark, an den "Neuen Markt" zu gehen. In den USA sind an der NASDAQ dagegen

21 Die Kategorie "Technologiefirmen" beinhaltet Dienstleistungsunternehmen im Internet- und Telekommunikationsbereich, aber auch andere Bereiche, in denen Technologie eine Rolle spielt, wie zum Beispiel Biotechnologie. Bei den amerikanischen Schätzungen werden "Technologie-Investitionen" separat angegeben. Für die europäischen Zahlen wurden die folgenden Investitionsgruppen zusammengetragen: "Communications," "computer related," "other electronics related," "biotechnology" und "medical/ health related." Quellen waren für die amerikanischen Angaben Price Waterhouse LLP (<http://www.pw.com/>, jetzt <http://www.pwcmoneytree.com/>) und für die europäischen Zahlen European Venture Capital Association (EVCA), 1998 Yearbook, Zavantem 1998. Als Umrechnungskurse wurden 1,5 DM/US\$ und 8 SEK/US\$ verwendet.

22 Quellen wie Anm. 21.

23 Diese Meinung vertreten Repräsentanten der deutschen Venture Capital-Industrie. Vgl. M. Kulicke/U. Wupperfeld, Beteiligungskapital für junge Technologieunternehmen, Ergebnisse eines Modellversuchs, Heidelberg 1996, S. 8.

24 European Venture Capital Association (EVCA), 1998 Yearbook (wie Anm. 21), S. 146; Venture Capital Association (EVCA), 1997 Yearbook, Zavantem 1997, S. 119.

25 Empirische Studie des Autors (Siehe Anm. 8). Unternehmer konnten mehrere Finanzierungsmittel angeben.

26 Die Softwarefirmen sind INTERSHOP Communications AG (Börsengang im Juli 1998) und Brokat Infosystems AG (Börsengang im September 1998). Das Dienstleistungsunternehmen ist 1&1 Aktiengesellschaft & Co KGaA; seit März 1998 befindet sich dieses Unternehmen am "Neuen Markt."

mehrere Dutzend Internetdienstleister verzeichnet, Ende 1996 waren es bereits mehr als zwanzig.²⁷

Börsennotierte Dienstleistungsunternehmen in den Vereinigten Staaten haben in den Jahren 1997 und 1998 ihre Expansion unter anderem auch durch Mitarbeiterbeteiligungen finanziert. Mitarbeiterbeteiligungen können in zwei Bereichen strategisch eingesetzt werden. Erstens können wichtige Know-how-Träger im Arbeitsmarkt durch Mitarbeiterbeteiligungen gewonnen und gehalten werden.²⁸ Firmen wie USWeb machen ihre zukünftige Entwicklung zum großen Teil davon abhängig, ob sie Kompetenzträger einstellen und längerfristig an das Unternehmen binden können.²⁹ Zweitens werden Firmenakquisitionen durch einen Tausch von Anteilen realisiert. In den Jahren 1997 und 1998 genossen börsennotierte Unternehmen in den USA sehr hohe Bewertungen, die zum Teil von der verstärkten Unsicherheit auf den Aktienmärkten im Herbst 1998 nicht maßgeblich beeinflusst wurden.

Nach August 1998 verschlechterte sich die Bewertung hauptsächlich der börsennotierten Produktionshäuser, nicht aber die der bekanntesten kommerziellen Internetmarken.³⁰ Der Aktienkurs des Produktionsspezialisten und Unternehmensberaters USWeb fiel zum Beispiel von \$35 im Mai 1998 auf \$10 im September und Oktober 1998. Trotzdem werden die Akquisitionen immer noch verfolgt, allerdings langsamer als vorher. Kaufverhandlungen mit Unternehmen fokussierten zunehmend nicht auf den momentanen (niedrigen) Kurs, sondern auf das sogenannte Upside potential, also den zukünftig erwarteten Wert des Papiers.³¹

In allen drei Finanzbereichen, die hier erläutert wurden, handelt es sich um die Vergabe von Unternehmensanteilen an Risikokapitalgeber, Anleger und Mitarbeiter. In Deutschland wurde in Investorenkreisen nicht nur das Fehlen des notwendigen "echten" Venture Capital-Marktes und einer wachstumsorientierten Börse wie NASDAQ beklagt, sondern auch die Mentalität der Unternehmer selbst. Einige Unternehmer lehnen externe Einflußnahme in ihren Firmen ab. Ihnen wird eine sogenannte "Herr-im-Hause" Mentalität vorgeworfen.³² Aber die Verbreitung dieser Haltung scheint immer mehr abzunehmen. In einer bereits erwähnten Studie vom

27 Reid, Architects of the Web, hier S. xvi.

28 Deutsche Agenturen ohne Mitarbeiterbeteiligungsmodell können diese Möglichkeit nicht nutzen. Oft können sie zudem ihren Mitarbeitern keine hohen Gehälter zahlen. Programmierer gehen aus diesem Grund eher zu einem Industrieunternehmen wie Siemens oder IBM. Alexander Felsenberg, Geschäftsführer und Vizepräsident des Deutschen Multimedia Verbandes sagte gegenüber der Fachzeitschrift Horizont: "In den Agenturen wird viel gearbeitet und recht durchschnittlich verdient." Kunden fingen jetzt (1998) erst an, mehr in ihre Internet-Aktivitäten zu investieren, so daß auch Mitarbeitern besser bezahlt werden können. Boom-Branche sucht Spezialisten, in: Horizont (wie Anm. 12), 45. Eine andere Fachzeitschrift sprach von "US-amerikanischen Arbeitsmodellen", "Nacht und Wochenarbeit" und von "Ausbeutung." Pixelpark: Paradis oder Plackerei?, HighText Verlag Archiv unter <http://www.hightext.de/>, 1998.

29 USWeb Corporation, SEC Filing, File Number 333-38351, Date 19980930 (wie Anm. 15), hier "Recruitment and Retention of Internet Solutions Professionals," S. 7.

30 Die Aktien der bekannten "neuen" Markeninhabern und Suchdienstbetreibern Yahoo und Excite werden im Herbst 1998 mit dem 184fachen beziehungsweise 88fachen ihrer 1999er Gewinnsschätzungen bewertet. Lycos, das dritte Unternehmen dieser Gruppe wird mit dem 107fachen seiner Gewinnsschätzung im Jahr 2000 bewertet. Dagegen erzielt das Internet-Produktionshaus CKS Group bei seiner Fusion mit USWeb eine vergleichsweise geringe Bewertung: 15fach. (Yahoo! Inc. erwartet für 1999 einen Earnings per share von 0,62. Für die Umrechnungen wurde ein Aktienkurs von \$114 verwendet. Die Werte von Excite Inc. wurden auf folgende Weise errechnet: EPS 0,43, Kurs \$38. Lycos Inc.: EPS (2000) 0,30, Kurs \$32. CKS Group Inc.: EPS \$1,00, Kurs \$15).

31 Telefoninterview mit Jonas Rahmn, Business Development Manager, Icon Medialab International AB (Södra Hamnvägen 22, Stockholm), 15.10.98.

32 Breuer, Venture Capital- besseres Umfeld ist notwendig (wie Anm. 19), hier 326.

Frühjahr 1998 begrüßte die Mehrheit der Internet-Start-up-Unternehmer in Deutschland schnelles Wachstum durch Venture Capital und einen möglichen späteren Börsengang.³³ Diese Expansionsstrategie wird auch in Deutschland zukünftig leichter zu realisieren sein als bisher.

Trotzdem trifft als Status Quo für die Zeit von 1995 und 1998 zu, daß Gründer mit neuen Dienstleistungsmodellen ihr Wachstum zum größten Teil selbst finanzierten. Sie hatten nicht annähernd die Möglichkeiten zur Verfügung, die diejenigen amerikanischen Gründer hatten, die bereit waren, Unternehmensanteile für schnelles Wachstum zu vergeben.³⁴ Das folgende Zitat eines Unternehmensgründers in Deutschland deutet auf die Schwierigkeiten hin, die gemeistert werden mußten: "Wir haben uns als Partner das erste Mal nach anderthalb Jahren ein Gehalt zahlen können. Durch Nebenjobs bei anderen Firmen haben wir überlebt. Zuerst wurden selbstverständlich unsere Mitarbeiter bezahlt. Ständig hatten wir Liquiditätsprobleme."³⁵

III. Standortfaktor Nachfragestruktur

In absoluten Zahlen ist Deutschland ein guter Markt für Internetdienstleistungen. Deutschland ist neben Großbritannien die Heimat für die größte Anzahl von Internetnutzern nach den Vereinigten Staaten. Einer Erhebung von 1998 zufolge gibt es in Deutschland nahezu sieben Millionen Internetnutzer.³⁶ Die USA steht mit fast 80 Millionen Nutzern unangefochten an der Spitze. Wenn man allerdings den Anteil der Internetnutzer an der Gesamtbevölkerung betrachtet, entspricht Deutschland eher dem europäischen Mittelmaß. In der Tabelle 3 werden Anteile in verschiedenen Ländern anhand von Internet-Großrechnern verglichen (diese Zahl ist akkurater zu ermitteln als die Anzahl der einzelnen Benutzer).

Tabelle 3: Internet-Großrechner pro 1.000 Einwohner, Juli 1997³⁷

Finnland	65,8
USA	42,0
Schweden	32,1
Dänemark	26,2
Niederlande	22,1
UK	15,0
Österreich	10,9
Deutschland	10,7
Europäische Union (gesamt)	10,0

Wenn man stattdessen Einzelzugänge schätzt und vergleicht, kommt man zu folgendem Resultat: Bereits in der ersten Hälfte 1997 verfügte jeder dritte Schwede über einen Internetzugang, in den USA war es jede vierte Person und in Deutschland waren es zu dem Zeitpunkt lediglich 7%. Einen Bogen zu spannen zwischen geringer Nutzung und geringen

³³ Empirische Studie des Autors (Siehe Anm. 8).

³⁴ Vgl. Interaktive Finanzspritzen für US-Agenturen. Fusionswelle in der interaktiven Agenturszene. Finanznöte trotz steigender Nachfrage. Spezial-Know-how ist gefragt, Horizont, Nr. 30, 23.7.98, 46.

³⁵ Gespräch mit Thomas Schaeben, Leiter Business Development und Mitglied der Geschäftsleitung, USWeb Innomate (Hallbergstraße 28, Düsseldorf), Birgit Merz, Marketing, USWeb InnoMate und Jochen Rieker, Redakteur, Manager Magazin. Das Gespräch fand am 16.6.98 im Firmensitz von USWeb InnoMate statt.

³⁶ GfK-Online-Monitor belegt unveränderten Boom des Internet: Mit einem Zuwachs von 40% mittlerweile 6,9 Millionen Nutzer in Deutschland im Netz, Pressemeldung der G+J Electronic Media Service GmbH unter <http://www.ems.guj.de/>, 8.9.98.

³⁷ European Commission DGXIII.A3, Evolution of the Internet and the WWW in Europe (Final Report by Databank Consulting, IDATE, TNO) Oktober 1997, S. 10 f.

Einnahmequellen für die Anbieter von Internetdienstleistungen ist nicht schwer. Viele Marketing-Zielgruppen waren im deutschen Internet einfach nicht präsent.³⁸ Unternehmen bemängelten unterdessen die geringe Nutzung des Internets in Deutschland.³⁹ Die Folge war Zögern im Aufbau von Internetauftritten sowie ein unterentwickelter Werbemarkt im Internet (Siehe Tabellen 4 und 5).

Tabelle 4: Vergleiche Internetbenutzer und Internet-Werbeausgaben⁴⁰

		1996	1997	1998 (Schätzung)
USA	Werbeausgaben	\$ 267 M (IAB/ Coopers & Lybrand) \$ 236 M (Cowles/ Simba)	\$ 907 M (IAB/ Coopers & Lybrand) \$ 597 M (Cowles/ Simba)	\$ 1.785 M (Schätzung aufgrund IAB/ Coopers & Lybrand, 2. Quartal 1998)
	Internetbenutzer	40 M (FIND/SVP)	62 M (Intelligest)	79 M (CommerceNet/ Nielsen)
Deutschland	Werbeausgaben	DM 6 M (\$ 4 M) (G+J EMS)	DM 24 M (\$ 16 M) (G+J EMS)	DM 50 M (\$33 M) (G+J EMS)
	Internetbenutzer	1,2 M (G+J EMS)	5,5 M (IDC)	6,9 M (G+J EMS)
Schweden	Werbeausgaben	-	SEK 61 M (\$ 8 M) (IRM)	SEK 165 M (\$ 21 M) (IRM)
	Internetbenutzer	-	1,9 M (Infrate/ Burke)	2,4 M (Sifo Interactive Media)

Die zögerliche Entwicklung des Internets in Deutschland wird manchmal damit erklärt, daß die englische Sprache auf dem Netz überwiegt. Dies ist nicht der Fall, denn in Europa ist die jeweilige Landessprache, nicht Englisch, am häufigsten anzutreffen.⁴¹ Statt dessen sollte nach anderen Gründen in Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen gesucht werden, zumal die langsame Aufnahme von Internettechnologien keine Ausnahme darstellt. Auch in der Mobiltelefonie und in der Privatnutzung von Personalcomputern ist Deutschland

38 Eine Ausnahme stellt in Deutschland die Popularität von online-Banking dar; online-Banking zählte bereits zu BTX-Zeiten zu den erfolgreichsten netzbasierten Dienstleistungen in Deutschland. Von 80 Millionen Girokonten in Deutschland wurden 1998 zum Beispiel mehr als 3,8 Millionen über das Internet oder über online-Dienste geführt. Immer mehr Konten werden online geführt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.7.98, S. 22.

39 Laut einer empirischen Studie von rund 100 deutschen Unternehmen die Ende 1996 durchgeführt wurde, war das Fehlen von Hauptzielgruppen im Internet der wichtigste Hinderungsgrund für ein Engagement im Internet. Allerdings wurde auch eine weitgehende Unsicherheit gegenüber dem Internet auf der Seite der Unternehmen festgestellt, die darauf deutet, daß deutsche Firmen auch aus diesem Grund zögerten, in einen Internetauftritt zu investieren. *St. Giesler*, Internet.com? Was für deutsche Unternehmen dagegen spricht, sich im Internet zu präsentieren. Empirische Studie, Hannover ²1997, S. 1, S. 81-87.

40 Werbeausgaben wurden anhand folgender Quellen im Internet ermittelt: Internet Advertising Bureau <http://www.iab.net/>, Cowles/ Simba Information <http://www.simbanet.com/>, G+J Electronic Media Service <http://www.ems.guj.de/> und Institut für Reklam- und Mediastatistik <http://www.irm-media.se/>. Internet Benutzerzahlen stammen hauptsächlich aus der Quellensammlung Nua Ltd. Online Relationship Management, How many online?, Dublin unter <http://www.nua.net/>.

41 Einer Untersuchung zufolge, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, waren im Jahr 1997 circa drei viertel aller europäischen Internet-Angebote entweder ausschließlich in der Landessprache verfügbar oder im mehreren Sprachen inklusive der Landessprache. European Commission DGXIII.A3, Evolution of the Internet and the WWW in Europe (wie Anm. 37), 28, 29.

kein europäisches Spitzenland.⁴² Der bereits zitierten Studie von 1998 zufolge soll es neben den annähernd sieben Millionen deutschen Internetnutzern auch vier Millionen geben, die die technischen Voraussetzungen für einen Internetzugang haben, ihn aber nicht nutzen.

Tabelle 5: Geschätzte Internet-Werbeausgaben pro Internetbenutzer in US\$ (anhand der Daten in Tabelle 4.)

	1996	1997	1998 Schätzung
USA	6 - 7	10 - 15	23
Deutschland	3	3	5
Schweden	-	4	9

Die Internetnutzung ist für private Haushalte in Deutschland mit hohen Kosten verbunden. Im internationalen Vergleich ist Deutschland zwar ein relativ günstiges Land für Geschäftsverbindungen, aber eines der teuersten bei der Privatnutzung, besonders bei Lokaltarifen. Und Lokaltarife sind für die Akzeptanz des Internets von hoher Bedeutung, weil sich Internetnutzer über lokale Telefonleitungen ins Netz einwählen.⁴³

In der geschäftlichen Nutzung des Internets spielen die hohen Lokaltarife allerdings nur für die Unternehmen eine Rolle, die Produkte oder Dienstleistungen über das öffentliche Internet anbieten wollen, oder das Netz als Marketingmedium nutzen wollen. Im betrieblichen Bereich sind hohe Lokaltarife weitgehend ohne Belang. Und in der betrieblichen Nutzung scheinen große deutsche Unternehmen im europäischen Vergleich in der Tat vorne zu sein, allerdings hinter Schweden und Großbritannien.⁴⁴ Auch kleine deutsche Unternehmen nutzen Informationstechnologien in einem relativ hohen Maß. Die Bereitschaft wird gelobt, mit dem sich der deutsche Mittelstand neuen Technologien gegenüber auseinandersetzt. Diese wird von privater und staatlicher Seite gefördert, zum Beispiel von den Industrie- und Handelskammern.⁴⁵ Im Jahr 1997 startete zum Beispiel eine Fördermaßnahme des Bundesamts für Wirtschaft, die das Ziel hatte, kleine und mittlere Unternehmen beim Aufbau eines Internetangebots durch eine

⁴² *BMWi Bundesministerium für Wirtschaft*, Informationsgesellschaft in Deutschland. Daten und Fakten im internationalen Vergleich (Zwischenbericht der Prognos AG zum Benchmarking-Projekt Nr. 428), 1997, S. 24, 54 f.

⁴³ In einem internationalen Kostenvergleich für private Internetzugänge, der von der OECD zusammengestellt wurde, liegt Deutschland an 20. Stelle, weit hinter den Vereinigten Staaten (Platz 3) und Schweden (Platz 6). Dieser Studie zufolge wird der überwiegende Teil der Kosten für einen Internetzugang in Deutschland durch hohe Ortstarife erzeugt (OECD Organization for Economic Co-operation and Development, Communications Outlook 1997, April 1997). Der internationale Vergleich der Lokaltarife steht im Mittelpunkt einer lang anhaltenden Debatte zwischen der Deutschen Telekom und ihren Gegnern. Eine Untersuchung des Verbandes der Telekommunikationsnetz- und Mehrwertdienstanbieter (VTM) durch Ingo Vogelsang ergab, daß Preise für Ortsgespräche in Deutschland 500 bis 1.000% höher als die Betriebskosten waren. Als Antwort auf die sogenannte "Vogelsang-Studie" gab die Deutsche Telekom eine Gegenuntersuchung in Auftrag. Vgl. *I. Vogelsang*, Kosten des Ortsnetzes (Studie des VTM), Manuskript, Mai 1996, S. ix; *H. Albach/G. Knieps*, Kosten und Preise in wettbewerblichen Ortsnetzen, Baden-Baden 1997, 13, 71, 72, 103 bis 108; Siehe auch *M. Wilde*, Überdreht. Wegezoll auf deutschen Infobahnen, in: c't, 12/97, S. 86.

⁴⁴ Einer Untersuchung von Netscape Communications Corporation und IDC zufolge, die im Jahre 1996 durchgeführt wurde, beabsichtigten 82% aller großen Unternehmen in Schweden und Großbritannien innerhalb eines Jahres Internettechnologien innerhalb des Unternehmens (Intranet) aktiv nutzen, im Vergleich zu zwei drittel aller deutschen Großunternehmen. Diese Untersuchung wurde in einem Bericht der Europäischen Kommission zitiert. European Commission DGXIII A3, Evolution of the Internet and the WWW in Europe (wie Anm. 37), hier S. 26.

⁴⁵ DTI Department of Trade and Industry (UK), Moving into the Information Age. An international benchmarking study (Commissioned from Spectrum Strategy Consultants), 1998, "Executive Summary."

einmalige Zahlung von bis zu DM 4.600 zu unterstützen. Allerdings bekamen im Rahmen dieser Initiative nur rund ein Drittel der Interessenten den Zuschlag, weil der Bedarf unterschätzt wurde.⁴⁶

Zusammenfassend kann man behaupten, daß, obwohl große und kleine Unternehmen in Deutschland sich in den Jahren 1997 und 1998 im zunehmenden Maße mit dem Internet auseinandersetzen, hauptsächlich erst experimentelle Marketingauftritte im kommerziellen Netz und kleine Projekte auf den Unternehmensnetzen durchgeführt wurden. Es geht bei diesen Projekten lediglich um grafische Plattformen und die Integration von Inhalten. In den Vereinigten Staaten dagegen gibt es immer mehr Etats, in denen Internetangebote in die Geschäftsprozesse der Unternehmen integriert werden, so daß komplexe Datenbank- und Sicherheitssysteme neu aufgebaut werden müssen. Das Ziel ist, entweder Kosten zu senken oder Umsätze zu erhöhen. Hiermit werden auch die klassischen Funktionen der Unternehmens-EDV und Marketingabteilung verändert.⁴⁷

Ein Vergleich der Etatgrößen einer Internet-Beratungsagentur, die in den USA und Deutschland aktiv ist, ist aufschlußreich. Während in den Vereinigten Staaten die Normalgröße eines Kundenauftrages dieser Agentur \$1 Million beträgt und ein einzelner Etat bereits einen Wert von über \$10 Millionen hatte, hat sich im Jahr 1998 die Etatgröße in Deutschland von circa DM 20.000 bis DM 100.000 im Jahr 1997 auf DM 400.000 bis DM 500.000 erhöht.⁴⁸ Der Chairman und CEO der Agenturgruppe CKS bestätigte die amerikanische Auftragslage in einem Email: "Corporations are increasingly being forced to create and manage very large Internet initiatives. We believe scale matters. We are beginning to see Internet assignments in excess of \$10 million. In order to service this demand, one needs to work with a professional services partner that can handle all aspects of the Internet site and be able to put very large teams to work."⁴⁹

Die Antwort der amerikanischen Agenturen auf den zunehmenden Umfang einzelner Projekte lautet Expansion. In Deutschland, in dem die Nachfragestruktur noch nicht diesen Punkt erreicht hat, wird der Bedarf an komplexeren Dienstleistungen größtenteils durch eine Arbeitsteilung zwischen Agenturen und EDV-Systemhäusern geregelt.

Ein weiterer Aspekt, der einen Einfluß auf die zunehmende Komplexität der Projekte hat, ist die Nachfrage nach überregional ausgerichteten Dienstleistungen. Die größten Kunden fordern eine pan-europäische Internet-Strategie. Desweiteren gab es 1998 auch die ersten Etats, die eine Agenturpräsenz in den zwei Hauptmärkten Europa und den Vereinigten Staaten erforderten.⁵⁰

46 N. Waesche, *Gewerbestrassen statt Gemischtwaren-Shopping*, in: *Computerwoche*, 39/97, S. 67.

47 So begründete zum Beispiel der Präsident von USWeb, einem internationalen Internet-Beratungsunternehmen, die Fusion mit einer Internet-Marketingagentur: "The world is moving towards a point where a company's Chief Information Officer and Chief Marketing Officer must speak the same language. For the first time ever, a company's marketing department must use systems and technology to differentiate its brand and value proposition in the market. At the same time, the Internet is enabling the IT department to transform itself from a tactical cost centre to a strategic driver for market share and profitability." CKS Group, *USWeb Announces Combination with CKS Group*, Pressemitteilung unter <http://www.cks.com/>. Vgl. USWeb und CKS kooperieren. *Internet- und Marketinglösungen unter einem Firmendach*, *Horizont*, Nr. 37, 10.9.98, S. 6.

48 Telefoninterview mit Thomas Schaeben, Leiter Business Development und Mitglied der Geschäftsleitung, USWeb Innamate (Hallbergstraße 28, Düsseldorf), 3.11.98.

49 E-mail von Mark Kvamme (Chairman und CEO, CKS Group, Inc., Bandle Drive, Cupertino) an den Autor, 19.10.98.

50 So die Meinung der Industriekenner Harald Neidhardt und Stephan Balzer. Telefoninterview mit Harald Neidhardt, President & CEO, Pixelpark USA (110 Greene Street Suite 12b, New York). 14.10.98. Telefoninterview mit

Auch um dieser Herausforderung zu begegnen, nehmen die finanziellen Anforderungen und der Expansionsdruck zu.

IV. Die "Neuen" in Deutschland

Bereits früh, um das Jahr 1995, divergierten "neue" Dienstleistungsunternehmen in den USA in zwei Richtungen. Einige Agenturen versuchten, eigene Marken auf dem kommerziellen Internet zu etablieren.⁵¹ Dabei erwies sich das Zurverfügungstellen von Suchhilfen als eine der erfolgreichsten Strategien, wenn man Werbeeinnahmen betrachtet. Die drei bekanntesten Dienste Yahoo, Excite und Lycos setzten sich zwischen den Jahren 1995 und 1998 gegen eine große Anzahl von Wettbewerbern durch, hauptsächlich indem sie ihren Anlegern gegenüber hohe Marketinginvestitionen rechtfertigen konnten (Siehe Tab. 6). Die zweite Unternehmensgruppe konzentrierte sich auf die Produktion von kommerziellen oder betrieblichen Internetangeboten für Unternehmen anderer Branchen. Eine Handvoll dieser Agenturen begriff bereits früh, daß auch hier Economies of scale und scope eine Rolle spielen (Vgl. Tab. 8).⁵² Ihre Expansion bezog sich auf das Entwickeln strategischer Branchenkenntnisse, die Erweiterung von technischem Know-how sowie den Ausbau der Produktionskapazitäten.

Die Finanzierung der Expansion beider Unternehmensgruppen erfolgte größtenteils auf ähnliche Weise, entweder durch Venture Capital oder durch Kapitalgeber aus verwandten Branchen wie Werbeagenturen oder Softwarehäusern. Einige der Unternehmen vollzogen einen Börsengang auf der NASDAQ; von den Markeninhabern befinden sich beispielsweise Yahoo, Excite, Lycos, GeoCities und Amazon.com an der Börse. Von der Agenturgruppe befindet sich seit Dezember 1995 CKS und seit Dezember 1997 USWeb an NASDAQ.

Stephan Balzer (wie Anm. 17). Der USWeb-Etat Lexus Automobile ist ein Beispiel. Telefoninterview mit Thomas Schaeben (wie Anm. 4).

51 Sie boten Inhalte an (C/NET, Wired Digital- heute ein Lycos-Unternehmen), formten Community-Bereiche, die von Internetnutzern als Treffpunkt genutzt werden konnten (GeoCities, Tripod- heute ein Lycos-Unternehmen), stellten Software-Dienstleistungen zur Verfügung (Hotmail- heute ein Microsoft-Unternehmen), verkauften Produkte (Amazon.com) oder boten Such- und Katalogfunktionen für das Internet an (Yahoo, Excite, Lycos).

52 Diese Vision unterscheidet sich von der euphorischen Prognose, die man während der 90er Jahre wiederholt hörte, nämlich daß kleine, dynamische Unternehmen das Internet nutzen würden, um weltweit eine virtuelle Präsenz aufzubauen. Die Vorbilder der international expandierenden amerikanischen und schwedischen Agenturen sind stattdessen Dienstleistungsunternehmen aus der Werbung, Systemintegration oder Unternehmensberatung. Heute sagt man gar: "Size does matter." Vgl. Survival of the Fittest, The Industry Standard (IDG) unter <http://www.thestandard.net/>, 12.6.98. Die Tätigkeit der deutschen Agentur Kabel New Media zeigt allerdings, daß der Netzwerk-Gedanke immer noch von manchen kleinen Firmen aufrecht erhalten wird. Mit dem ATP Tennis Turnier-Projekt versucht Kabel New Media von einem einzigen Standort aus einen globalen Internet-Etat zu betreuen. Der Etat wurde, Informationen einer Fachzeitschrift zufolge, in einem Pitch gegen 20 Konkurrenzfirmen gewonnen, darunter auch das multinationale Unternehmen IBM. Kabel New Media agiert bei diesem Etat nicht nur als Agentur, sondern auch als Vermarktungspartner für die weltweite Nutzung der ATP-Rechte im online-Bereich. Vgl. Weltweite Vermarktung des Männer-Profiteennis im Internet: Der Hamburger Dienstleister sichert sich ein Filestück im Web, HighText Verlag Archiv unter <http://www.hightext.de/>, 98/05.

Tabelle 6: Internationale Präsenz der drei wichtigsten amerikanischen Internet-Suchdienste⁵³

	Yahoo	Excite	Lycos
UK	•	•	•
Deutschland	•	•	•
Frankreich	•	•	•
Italien	•	•	•
Spanien	•		•
Österreich			•
Schweiz			•
Luxemburg			•
Niederlande		•	•
Belgien			•
Schweden	•	•	•
Norwegen	•		
Dänemark	•		
Japan	•	•	•
China	•	•	
Korea	•		
Singapur	•		
Australien	•	•	

Die meisten deutsche Unternehmen der Neuen Medien differenzierten sich nicht so früh wie diejenigen in den USA. Sie versuchten noch im Jahr 1996, eigene Marken für das deutschsprachige Internet aufzubauen und finanzierten dies durch das Agenturgeschäft, das sie parallel betrieben. "Wildpark" von Pixelpark war lediglich die bekannteste unter diesen Initiativen, andere waren "Netville" von Digital World und "Netbox" von Kabel New Media.

Eine der ältesten Marken des deutschsprachigen Internet ist der Suchdienst DINO-Online, der an der Universität Göttingen aufgebaut wurde und seit Anfang 1995 im Internet verfügbar ist. Heute wird DINO-Online vom Göttinger Unternehmensberatungs- und Produktionshaus AIS Axon Internet Services betrieben.

Es gibt noch viele weitere Markenprojekte in Deutschland, die heute sozusagen "nebenbei" von Produktionshäusern betrieben werden. Einige der Angebote sind sehr erfolgreich in ihrer Kategorie. Sie konkurrieren aber oft nicht direkt gegen die Marken der "alten" Medienhäuser, sondern kooperieren mit ihnen als Vermarktungspartner. Up2Day Telekommunikation, die Duisburger Betreiber von "Kostenlos.de" einem online-Stellenmarkt, arbeiten als Produzenten für ein großes deutsches Medienhaus. "Metropolis," eine Internet-Usergemeinschaft und deutsche Netzmarke wird von 21TORR aus Reutlingen betrieben. "Chatcity" ist das Beiprodukt der auf die Neuen Medien spezialisierten Unternehmensberatung WP-Research in Augsburg.

Auch der besucherstärkste selbständige deutschsprachige Suchdienst "Web.de" wurde anfangs parallel von einem Systemintegrations- und Produktionshaus aufgebaut. Hinter "Web.de" steht die Cinetic Medientechnik aus Karlsruhe. Im Herbst 1998 kündigte Cinetic eine

⁵³ Nach Angaben der Unternehmen im Internet (<http://www.yahoo.com/>, <http://www.excite.com/>, <http://www.lycos.com/>). Eine internationale Präsenz bedeutet in den wenigsten Fällen, daß ein Büro in dem Land aufrecht erhalten wird. Es existiert lediglich ein Angebot in der Landessprache mit einigen speziell zusammengestellten Dienstleistungsangeboten. Die europäischen Aktivitäten von Lycos Inc. werden in einem Joint venture mit der Bertelsmann AG realisiert.

exklusive Deutschland-Partnerschaft mit dem amerikanischen Internetunternehmen Netscape sowie den Start von einem neuen paneuropäischen Dienst "Alleurope.com" an.⁵⁴

Trotz dieser intensiven Bemühungen und die Ausnahmen, die sie darstellen, werden die bedeutendsten Marken im deutschsprachigen Internet größtenteils von "alten" Medienunternehmen etabliert. In ganz Europa sieht die Situation übrigens ähnlich aus.⁵⁵ Aufschlußreich ist die Liste der zehn meistbesuchten Internetangebote in Deutschland nach der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) (Tab. 7).⁵⁶ Amerikanische oder teilamerikanische Firmen wie AOL und Compuserve ausgenommen, befand sich im Jahr 1997 noch eine "neue" Marke (Chatcity) unter den "alten," im Herbst 1998 sind nur noch "alte" Namen zu finden. Obwohl die IVW-Liste leider nicht repräsentativ ist, kann sie zur Ermittlung einer groben Tendenz verwendet werden.⁵⁷

Tabelle 7: Die meistbesuchten Internetangebote von IVW-Mitgliedern in Millionen Visits⁵⁸

September 1997		September 1998	
Fireball (G+J)	1,5	Fireball (G+J)	6,1
FOCUS Online	0,9	TV Spielfilm Online	2,7
Compuserve	0,8	FOCUS Online	2,4
TV TODAY ONLINE	0,8	SAT.1 Online (RAN u.A.)	2,4
Chatcity	0,8	Spiegel Online	2,2
STERN Online	0,6	Bild	2,1
RAN-ONLINE	0,6	STERN Online	2,1
Pro Sieben Online	0,6	AOL Homepage	1,8
HEISE Online	0,5	TV TODAY NETWORK	1,6
Traxxx (FOCUS Online)	0,5	HEISE Online	1,5

Es gibt allerdings heute bereits die ersten Internet Start-up Dienstleistungsfirmen, die neue Finanzierungsformen wie Venture Capital nutzen, um Internetmarken zum Beispiel durch höhere Marketingausgaben besser zu positionieren. Ein Beispiel ist Entertaining Interactive Productions (EIP) aus Altenholz. EIP betreibt online das Lottoangebot Jaxx. Andere Beispiele sind der online Spiele Dienst Rival Network Entertainment Software GmbH,

54 "Alleurope.com" wird zusammen mit den größten selbständigen Anbietern von Internet-Suchmaschinen in Frankreich, Italien, Schweden und Spanien betrieben. Damit wurde ein erster Schritt gegen die pan-europäische Präsenz der amerikanischen Suchdienste unternommen. Aber auch die amerikanischen Firmen müssen sich, so die Meinung des Journalisten und Internetexperten Bruno Giussani, in Europa schwierigen Herausforderungen stellen, in keinem einzelnen Land sind sie an einer führenden Stelle (gemessen an Besucherzahlen). Telefoninterview mit Bruno Giussani, Head of Online Strategy and Operations, World Economic Forum und Journalist (10 rue de l'Est, Genf), 21.10.98.

55 Vgl. B. Giussani, Going Portal in Europe, The New York Times on the Web (Cybertimes) unter <http://www.nytimes.com/>, 14. 7.98.

56 Zur Teilnahme in der Besucherzahlen-Liste muß ein serverseitiges Software beim Diensteanbieter installiert werden. Amerikanische Unternehmen, die deutsche Angebote aufbauen wie Yahoo und Excite, haben diese Software nicht installiert. Web.de hat das Software auch noch nicht installiert, gibt allerdings über zwei Millionen monatliche Visits an (Telefoninterview mit Armin Gellweiler, Chefredakteur Web.de (Karlsburgstraße 2, Karlsruhe), 9.11.98.

57 Zur Teilnahme in der Besucherzahlen-Liste muß ein serverseitiges Software beim Diensteanbieter installiert werden. Amerikanische Unternehmen, die deutsche Angebote aufbauen wie Yahoo und Excite, haben diese Software nicht installiert. Web.de hat das Software auch noch nicht installiert, gibt allerdings über zwei Millionen monatliche Visits an (Telefoninterview mit Armin Gellweiler, Chefredakteur Web.de (Karlsburgstraße 2, Karlsruhe), 9.11.98.

58 Aus IVW-Angaben im Internet <http://www.ivw.de/>. Eine bessere Zusammenstellung ist unter der Adresse <http://www.pz-online.de/> verfügbar.

München, oder der Internet-Handelsplatz Alando.de, der aus Berlin betrieben wird. Nicht vergessen sollte man die Firmen, die neue Finanzierungsangebote in Deutschland nutzen, um sich in Spezialbereichen und Nischenmärkten zu etablieren. Beispielhaft sind BPS aus Karlsruhe und n:media aus Düsseldorf. Beide Unternehmen entwickeln sogenannte "Extranets" als betriebliche Dienstleistungen. Innerhalb der Nischenmärkte scheint auch das selbstständige Betreiben von Internetmarken ohne andere Einnahmequellen möglich zu sein. In vielerlei Hinsicht ist das Internet als elektronischer Marktplatz gerade für diese individualisierten Spezialangebote geeignet.

Entgegen der Folgerung, die aus dieser Selektion entsteht, arbeiten die meisten deutschen Unternehmen der Neuen Medien als klassische Produzenten. Aber in der Produktion und der Beratung werden die Optionen der klassischen Produzenten, international zu expandieren, eingeschränkt und zwar von den "neuen" Konkurrenten aus USA und Schweden (Tab. 8). Bisher gibt es nur einen deutschen "Player" mit einer aggressiven internationalen Expansionsstrategie, die Bertelsmanntochter Pixelpark. Weitere Produktionshäuser mit internationalen Ambitionen konzentrieren sich derzeit noch auf den Ausbau der deutschen Standorte, mit der Ausnahme der Feldmann Media Group.⁵⁹ Die Nürnberger Feldmann Media Group hat in diesem Jahr (1998) Dependancen in New York und Tel Aviv eröffnet und finanziert sie allein aus ihren Erträgen. Dadurch behält die Agentur ihre finanzielle Selbständigkeit, kann aber noch so schnell wachsen wie die internationale Konkurrenz.⁶⁰

Es mag überraschen, daß sich in dieser Liste internationaler Agenturnetzwerke zwei schwedische Unternehmen befinden, Spray Network und Icon Medialab. Lehrreicher als der Kontrast zwischen USA und Deutschland ist nämlich in vielen Beziehungen der Vergleich zwischen Schweden und Deutschland. Obwohl zwei der bedeutendsten internationalen Agenturnetzwerke aus Schweden kommen, ist der Venture Capital-Markt in Schweden nicht so weit entwickelt wie in den USA; wenn man beispielsweise Frühphasenfinanzierungen vergleicht, ist er sogar weniger weit entwickelt als der deutsche Markt.⁶¹

Beide schwedischen Unternehmen haben einen Hintergrund, der dem der innovativen deutschen Agenturen ähnelt. Sie versuchten anfangs auch parallel zu ihrem Produktionsgeschäft eigene Marken im Internet zu etablieren. Icon Medialab entwickelte einen Informationsdienst für den Alpin-Tourismus unter der Internetadresse Thealps.com. Spray Network hat seine Markenentwicklung in eine Tochtergesellschaft eingebracht, die acht eigene Internetmarken entwickelt und für 1999 einen Break-even erwartet.⁶²

59 Neurotec (<http://www.neurotec.de/>) plant zum Beispiel ab 1999 Präsenzen in Europa, USA und Asien. ABN Amro Bank, Karstadt AG und Berliner Hochtechnologie sind Gesellschafter von Neurotec. Dank gilt Alexander Felsenberg für diese Hinweise (E-Mail Matthias Stoecklin, Leiter Profit Center Multimedia, Neurotec, 9.11.98).

60 Ab dem Jahr 1995 waren die Standorte New York und Tel Aviv geplant und die Expansion wurde ab 1996 finanziell vorbereitet. Die Feldmann Media Group (<http://www.feldmannmediagroup.com/> und <http://www.feldmann-mg.com/>) beabsichtigt auch ihre zukünftige Expansion nach Los Angeles und Osteuropa auf diese Weise durchzuführen. Telefoninterview mit Martin Feldmann, Inhaber Feldmann Media Group (Blumenstraße 11, Nürnberg), 10.11.98.

61 Ein unzureichendes Volumen an Venture Capital wird von der schwedischen Multimediaindustrie als eines der drei größten Barrieren zur weiteren Entwicklung empfunden. Dies war ein Resultat einer Befragung von 300 Firmen in Schweden. Als Hauptproblem wurde unzureichend vorhandenes qualifiziertes Personal angegeben. Åke Sandberg, The new media industry in Sweden: Some results of a national survey (National Institute of Working Life), Paper for ITS 12th Biennial Conference, Stockholm 1998, S. 10 f.

62 Telefoninterview mit Patrik Rosén-Lidholm, Chief Executive Officer, Spray CIRCUS AB (Nybrogatan 55, Stockholm), 20.10.98.

Tabelle 8: Einige Beispiele internationaler Agentur-Netzwerke⁶³

Agentur-Netzwerk	Gründungs-jahr	Wachstum	Finanzierung	Mitarbeiter	Internationale Präsenz	Deutschland
USWeb Corp./ CKS Group (Reinvent)* Santa Clara, Cupertino	1995/1987	Fusion, Akquisitionen	USWeb Corp. Börsengang (NASDAQ, Dezember 1997), CKS Group Börsengang (NASDAQ, Dezember 1995)	1.800	(USWeb) USA: 31, Windsor, Hong Kong (CKS) USA: 8, Zürich, Wien, Paris.	Übernahme drei Unternehmen der Prisma-Gruppe u.a. Digital World, in Hamburg und München durch CKS (Jan. 1997). Übernahme der Innodate Online Marketing GmbH, Düsseldorf durch USWeb (Febr. 1998)
iXL, Inc. Atlanta	1996	Akquisitionen	\$30 Millionen VC (1996), \$37 Millionen VC (1998)	650	USA: 12, Madrid, London.	Übernahme der LAVA GmbH, Hamburg (Okt. 1998)
Agency.com New York City	1995	Akquisitionen	Minderheit-Beteiligung (40%) der Werbeagentur-Holding Omnicom Group Inc. (Communicade)	575	USA: 9, London, Paris	
Modem Media. Poppe Tyson Westport (CT)	1987 / 1924	Fusion, Akquisition	Mehrheits-Beteiligung der Werbeagentur-Holding True North Communications (TN Technologies, Inc.)	375	USA: 4, London, Sao Paulo, Hong Kong, Sydney	
Spray Network AB/ Razorfish, Inc. Stockholm, New York City	1995/1995	Organisch, Fusion, Akquisition	Minderheit-Beteiligung verschiedener Finanzholdings an Spray Network AB. Minderheit-Beteiligung der Werbeagentur-Holding Omnicom Group Inc. (Communicade) an Razorfish	350	USA: 3, London, Stockholm, Oslo, Helsinki	Neugründung Hamburg (Febr. 1998)
Icon Medialab International AB Stockholm	1996	Organisch, Akquisition	Private placements SEK 45 Millionen (ca. \$5,6 Millionen) (Dezember 1996, Mai 1997), ⁶⁴ Börsengang (SBI, Juni 1998)	200	USA: 1, Stockholm, London, Madrid, Kuala Lumpur, Helsinki, Tampere, Kopenhagen, Brüssel	Neugründung Hamburg sowie Übernahme der killakanu GbR Köln und Umzug der Mitarbeiter nach Standort Hamburg (September 1998)
Pixelpark GmbH Berlin	1991	Organisch, Akquisition	Bertelsmann (75% Anteil), Börsengang angekündigt für Frühjahr 1999	150	USA: 1, Basel, Paris	Hamburg (Januar 1997)

*Fusion angekündigt.

⁶³ Informationen aus eigenen Angaben der Agenturen im Internet (unter <http://usweb.com/>, <http://www.cks.com/>, <http://www.ixl.com/>, <http://www.agency.com/>, <http://www.modemmedia.com/>, <http://www.poppe.com/>, <http://spray-network.com/>, <http://www.razorfish.com/>, <http://iconmedialab.se/>, <http://www.pixelpark.de/>). Sowie: Schweden-Power für den Stern. Der große Unbekannte aus dem hohen Norden, Horizont, Nr. 35, 27.8.98, S. 64.

⁶⁴ Telefoninterview mit Jonas Rahmn (wie Anm. 31).

In der Finanzierung gibt es bereits wichtige Unterschiede zu der deutschen Konkurrenz. Beide Unternehmen haben ihre Expansion durch Vergabe von Minderheitenanteilen an private Investmentgruppen (wie die Investor Group im Fall von Spray) finanziert.⁶⁵ Keine der Firmen hatte allerdings einen multinationalen Industriekonzern wie Ericsson als Financier.⁶⁶ Gleichzeitig war ihr Wachstum mit geringen Kosten verbunden. Icon Medialab, heute ein börsennotiertes Unternehmen, hat eine Expansion auf sieben internationale Büros und rund 200 Mitarbeiter mit zwei Private placements von insgesamt SEK 45 Millionen (zwischen \$5 und 6 Millionen) verwirklicht.⁶⁷ Dies ist eine bescheidende Summe, wenn man sie mit den \$67 Millionen von iXL, einer amerikanischen Gruppe mit 650 Mitarbeitern, vergleicht.⁶⁸

Trotzdem sind die Ziele von Icon Medialab nicht minder ehrgeizig als die der amerikanischen Konkurrenz. Folgendes Zitat ist ein Auszug aus dem Internetangebot von Icon Medialab: "Several major American players have already begun to establish a presence on the European market with strategic acquisitions of competing companies. The trend is familiar from the fields of advertising, accounting and consulting - it is highly likely that the digital media market will be dominated by a small number of multinational players within a few years. Icon Medialab's goal is to be one of them. In our efforts to get there, time is a critical factor... Icon Medialab shall be the largest supplier of digital communications services in Europe, and one of the five best in the world."⁶⁹

Sucht man eine Erklärung für das "schwedische Paradox," findet man zwei mögliche Gründe. Der erste bezieht sich auf die Internationalität schwedischer Unternehmer. Schweden ist neben der Schweiz historisch eines der häufigsten Ursprungsländer für multinationale Unternehmen. Die Gründer Jonas Svensson von Spray und Johan Staël von Holstein von Icon Medialab sind in Schweden als Medienpersönlichkeiten bekannt und gelten als visionär, charismatisch, und "in einer positiven Weise verrückt," so die Meinung des Technologiejournalisten Johan Jörgensen.⁷⁰ Beide konzentrieren sich auf das internationale Geschäft und sind Experten in der Unternehmensfinanzierung. Beide haben ihre Managerlehrjahre bei der Finanzholding Kinnevic absolviert, eine in 1936 gegründete Gruppe mit historischen Investitionen in Landwirtschaft und Schwerindustrie.⁷¹

65 Telefoninterview mit Hakan Lejdstrand, Vorstandsvorsitzender, Spray Interactive Media AB (Bleichenbrücke 10, Hamburg), 19.10.98.

66 Für diese Hinweise bedankt sich der Autor bei dem schwedischen Internet- und Medienexperten Johan Jörgensen sowie bei Karolina Brodin, denn ohne sie wäre der Kontakt nicht zustande gekommen. Auch Åke Sandberg ist für wertvolle Kontakte zu danken. (E-mail Johan Jörgensen an den Autor, 15.10.98).

67 Telefoninterview mit Jonas Rahmn (wie Anm. 31).

68 Die Geschäftsführer von Icon Medialab verfolgen in den wichtigsten Märkten beispielsweise Deutschland und England eine Strategie, die sie "Dual Growth Strategy" nennen. Eine Icon Medialab-Dependance wird zuerst organisch aufgebaut; man versucht aus dem Personalmarkt ein eigenes Team zusammenzustellen. Dieses Team wird dann, um ein schnelleres Wachstum zu ermöglichen, durch die Akquisitionen einheimischer Firmen komplettiert. Telefoninterview mit Jonas Rahmn (wie Anm. 31).

69 Icon Medialab International AB, Annual Report 1997.

70 E-mail Johan Jörgensen (wie Anm. 65). Eine ähnliche Meinung über die Bedeutung der internationalen Orientierung schwedischer Unternehmer vertritt auch Suzanne Liljegen, Projektmanagerin der regionalen Entwicklungsgesellschaft von Stockholm. E-mail Suzanne Liljegen, Business Area Stockholm (PO Box 12712, Stockholm) an den Autor, 12.10.98.

71 Seit den 1980er Jahren engagiert sich Industriförvaltnings AB Kinnevik im Telekommunikations- und Fernsehbereich. Die Finanzholding besitzt einen Internet Service Provider, hat sich aber im Herbst 1997 von ihren Investitionen in Multimediaagenturen gelöst (Firmenangaben von der Website, <http://www.kinnevik.se/>). Johan

Der zweite Grund ist die weit entwickelte IT- und Telekommunikationsinfrastruktur in Schweden sowie die geschäftliche Nutzung dieser Struktur. Der schwedische Telekommunikationsmarkt ist historisch einer der liberalsten in Europa.⁷² Die Telekommunikationstarife zählen für private und geschäftliche Anschlüsse zu den günstigsten in Europa.⁷³ Die Internetnutzung pro Einwohner ist die zweithöchste in Europa und wird nur von Finnland übertroffen.⁷⁴ Unternehmen scheinen auch eine hohe Bereitschaft für fortgeschrittene Internetlösungen zu haben.⁷⁵ Dies bestätigt ein selbständiger Technologieberater aus Stockholm: "But it is not that the clients are just willing to pay more, in the sense of only paying more money- they are willing to pay more in order to have more advanced solutions."⁷⁶

Ein Beispiel ist das Internet-Bankingangebot des schwedischen Finanz- und Versicherungsdienstleisters Trygg Hansa (heute SEB), das von Icon Medialab entwickelt wurde. Es ist eines der umfangreichsten Projekte dieser Art in Europa und beinhaltet die Integration eines Call-Centers. Diese Erfahrungen machen es für Icon Medialab nun möglich, ähnlich umfangreiche Etats in anderen Europäischen Ländern, wie zum Beispiel Spanien, zu sichern.⁷⁷

Diese hervorragende Nachfragestruktur, aber auch der zeitliche Aspekt, nämlich die Existenz dieser Nachfragestruktur zu einem frühen Zeitpunkt zwischen 1995 und 1998, als die amerikanische Konkurrenz sich noch hauptsächlich auf den heimischen Markt konzentrierte, war ausschlaggebend für den Erfolg der beiden schwedischen Agenturnetzwerke. Wie ein Mitarbeiter bestätigte, wurde durch die gute Marktlage und lukrative Etats die weitere Finanzierung der Expansion durch private Investoren möglich.

V. "Die Gütersloh Galaxis"⁷⁸

Pixelpark ist bisher allein in Deutschland als Agentur mit einem internationalen Netzwerk, das strategisch auf schnelle Expansion ausgerichtet ist. Die in Berlin beheimatete Agentur mit 120 Mitarbeitern ist auch die umsatzstärkste Agentur in Deutschland, mit einem Umsatz von DM 16,8 Millionen im Jahr 1997.⁷⁹ Ihre internationale Expansionsstrategie- mit der Finanzkraft von Bertelsmann im Hintergrund- erscheint allerdings vorsichtig im Vergleich zu der amerikanischen und schwedischen Konkurrenz.

Staël von Holstein war vier Jahre bei der Kinnevik Group, dort betreute er das Projekt Interaktives Fernsehen. Jonas Svensson hat die Multimedia- und Internet Aktivitäten von Kinnevik geleitet.

- 72 Schweden gehörte zwar nicht zur ersten Deregulierungsgarde der 80er Jahre (Großbritannien, USA und Japan) folgte aber mit einer Aufhebung des Netzmonopols im Jahr 1992.
- 73 *Gull-May Holst (Hg.)*, The Teldok Yearbook 1997. Telecommunications and Information Technology in Sweden as Seen from a User's Perspective, Stockholm 1997, S. 93-102.
- 74 European Commission DGXIII.A3, Evolution of the Internet and the WWW in Europe (wie Anm. 37), hier 10. Im April 1997 verfügte jeder dritte Schwede über Zugangsmöglichkeiten zum Internet, und ein Viertel davon (ungefähr eine halbe Millionen Benutzer) verwendeten das Internet mindestens fünf Tage pro Woche. Allerdings ist die absolute Größe des Marktes mit 2 Millionen schwedischen Benutzern vergleichsweise klein. *Holst*, The Teldok Yearbook 1997 (wie Anm. 72), S. 252.
- 75 Es gibt bereits mehrere Etats von weit über \$1 Million in Schweden. Telefoninterview mit Olof Nilffon, Business Development Manager, Icon Medialab International AB (Södra Hamnvägen 22, Stockholm), 13.10.98.
- 76 Email Ronald Nameth, Computer Media Consultants (Valhallavägen 116, Stockholm) an den Autor, 14.10.98.
- 77 Telefoninterview mit Enrique Jungbauer, Director de Relaciones Estratégicas, Icon Medialab International AB (Alcala 21, 8d, Madrid), 13.10.98.
- 78 Titel eines Artikels in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung von Thomas Steinfeld über den Kauf der amerikanischen Verlagsgruppe Random House durch die Bertelsmann AG (25.03.98, S. 41).
- 79 Pixelpark ist mit Abstand Spitzenreiter. HORIZONT hat erstmals die 20 größten deutschen Multimediaagenturen ermittelt, HORIZONT, Nr. 09, 26.02.98, S. 54.

Die erste Dependance der Agentur war in Hamburg. Das Büro wurde im Januar 1997 eröffnet. Hamburg entwickelt sich zunehmend zum Zentrum für den Multimediasektor in Deutschland.⁸⁰ Im März 1998 wurde ein Pixelpark-Büro in New York eröffnet.⁸¹

Es folgte die Schweiz mit einem bisher einmaligen Schritt für Pixelpark, einer Akquisition. Pixelpark übernahm im Juli 1998 75% der Multimedia Kommunikations AG, die im Jahr 1997 einen Umsatz von SFR 5 Millionen erzielte. Das Know-how des Baseler Dienstleisters war besonders in Electronic Finance-Systemen und der Systemintegration stark, Felder die Pixelpark ausbauen wollte. Der Pixelpark-MMK AG Basel wurde die Führung aller Pixelpark Electronic Finance-Aktivitäten anvertraut.⁸² Die notwendige Finanzierung für den Kauf wurde durch Bertelsmann realisiert.⁸³

Zwei Aspekte fallen bei der Expansionsstrategie von Pixelpark besonders auf. Erstens wurde in der Hochburg der amerikanischen Multimediaindustrie New York City kein Unternehmen gekauft (obwohl für die Zukunft ein Kauf nicht ausgeschlossen wird). Zweitens scheint sich Pixelpark ausschließlich für etablierte Märkte zu interessieren, in denen sofort ein gutes Auftragsvolumen erwartet wird. Die "First mover" Position wird nicht eingenommen. Icon Medialab hat beispielsweise neben ihren europäischen Dependancen ein Büro in Kuala Lumpur eröffnet. Für Pixelpark würde sich aufgrund der geographischen Lage Berlins und der Verfügbarkeit von lokalem Know-how eine Expansion nach Osteuropa anbieten, besonders weil dadurch ihre Produktionskapazitäten erweitert werden könnten.

In diesem Kontext interessant ist, daß Pixelpark historisch durchaus als eine der ersten professionellen Produktionshäuser für die Neuen Medien in Deutschland eine "First mover" Position einnahm. Dies wird auf den Internetseiten des Unternehmens auch angedeutet: "Wir haben als Rebellen des multimedialen Zeitalters begonnen. Heute sind wir größer und professioneller - aber deshalb nicht brav und zahm... Berlin Pixelpark begann im März 1991 in

80 In Hamburg (die Agentur wurde übrigens vom Geschäftsführer der von der Prisma Gruppe an CKS verkauften Agentur Digital World, Harald Neidhardt, aufgebaut) sammelte Pixelpark erste Erfahrungen mit einer Dependance. Neidhardt erklärt die Attraktivität des Hamburger Standortes mit der Möglichkeit, auf kreative Ressourcen wie Texter und Grafiker zuzugreifen sowie der Präsenz wichtiger Kunden wie, im Falle von Pixelpark, Langnese-Iglo GmbH, Deutsche Unilever GmbH und Dr. August Oetker Nahrungsmittel KG. Es sei die "kreative Hauptstadt Deutschlands." Telefoninterview mit Harald Neidhardt (wie Anm. 50). Wichtig ist außerdem die Anwesenheit von Der Spiegel Verlag und der EMS-Gruppe von Gruner+Jahr. Bei der Vermarktung von Werbung im Internet habe Hamburg eine Schlüsselposition, so der Geschäftsführer und Vizepräsident des Deutschen Multimedia Verbandes Alexander Felsenberg. Telefoninterview mit Alexander Felsenberg (wie Anm. 3).

81 Die Strategie von Pixelpark in New York wird von der Agentur "Bridge to Europe" genannt; Zielkunden sind amerikanische Konzerne mit Interesse an einer europäischen Electronic Commerce-Strategie. Laut Harald Neidhardt positionieren sich nur rund 200 der 5.000 Multimedia-Agenturen in New York City als Electronic Commerce-Spezialisten. Telefoninterview mit Harald Neidhardt (wie Anm. 50). Die Kombination von Electronic Commerce mit Europa-Expertise soll für Pixelpark USA die gewinnbringende Formel sein. Im Rahmen der "Bridge to Europe"-Strategie fand auch die Gründung eines Pixelpark-Büros in Paris im August 1998 statt. Paris ist ein Partner für die New Yorker Agentur und für amerikanischen Kunden, die Frankreich als wichtiges Standbein einer europäischen Strategie sehen. Pixelpark USA, Pixelpark Frankreich öffnet am 3. August 1998, Pressemitteilung unter <http://www.pixelpark.de/>.

82 Pixelpark-MMK AG, Schweizer Standort als Teil der Internationalisierungs- und Wachstumsstrategie. Pixelpark übernimmt Mehrheit an der Multimedia Kommunikations AG, Pressemitteilung unter <http://www.pixelpark.de/>, 15.7.98.

83 Bertelsmann kauft sich via Pixelpark in der Schweiz ein, HighText Verlag Archiv unter <http://www.hightext.de/>, 15.7.98.

einem Berliner Hinterhof, mit einer Handvoll Mitarbeiter, die Produktion von Multimedia Anwendungen. Heute arbeiten wir als Full-Service Agentur für neue Medien.⁸⁴

Seit der Investition von Bertelsmann sind ehemalige Bertelsmann-Manager in die Geschäftsleitung aufgenommen worden. Die Pixelpark-Strategie ähnelt heute mehr der des Bertelsmann-Konzerns als der des alten Pixelpark.⁸⁵

VI. Schluß

Der Vergleich zwischen Deutschland, USA und Schweden zeigt, daß obwohl das Internet ein weltweiter elektronischer Marktplatz ist, die Konkurrenzbedingungen für Internetdienstleister weltweit nicht die gleichen sind. Die Ressourcen junger Unternehmen sind zum größten Teil an ihren Standort gebunden. Sie sind wider Erwarten für das "Netzwerk-Zeitalter" nicht mobil und können ihre Ressourcen nicht von ihrem Standort trennen. Folglich agieren sie ausschließlich in den Bereichen, in denen sie einen Konkurrenzvorteil besitzen.

Im Gegensatz zu den USA wurden in Deutschland die bekanntesten Internetmarken von den "alten" Medienkonzernen etabliert, obwohl sie anfänglich nicht über das notwendige Know-how verfügten. Die "neuen" Herausforderer blieben auf Produktion und Unternehmensberatung spezialisierte Dienstleister. Sie sind größtenteils noch auf das deutsche Geschäft fokussiert. Einige Produktionshäuser mit großem internationalen Potential, wie Digital World, Hamburg, Innomate, Düsseldorf, oder Lava, wurden in einer frühen Phase von den amerikanischen Dienstleistungsunternehmen CKS, USWeb und iXL gekauft.

Die "neuen" Herausforderer in Deutschland hatten von Anfang an nicht die Chancen, über die "neue" Firmen in USA und Schweden verfügten. Obwohl deutsche Firmen die Schlüsselressource Know-how gleichwertig und gleichzeitig aufgebaut hatten, hatten sie in der kritischen Zeitspanne von 1995 bis 1998 weder adäquate Finanzierungsmöglichkeiten noch waren sie fortschrittlichen Nachfragestrukturen gegenübergestellt. Ein optimales Zusammenspiel dieser beiden Standortfaktoren hätte es den "neuen" deutschen Firmen erlaubt, erfolgreich eigene Marken im Internet zu etablieren und international zu expandieren. Statt dessen finanzierten sie unter großen Schwierigkeiten ihr Wachstum aus ihren laufenden Erträgen im Projektgeschäft.

Eine zweite Garde deutscher Unternehmensgründer im Dienstleistungssektor Internet können im Gegensatz zu ihren Vorgängern heute auf verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen. Auch die Nachfragestruktur paßt sich in Deutschland zunehmend der Marktlage in den Vereinigten Staaten an. Diese zweite Garde kann lukrative Nischen besetzen. Alternativ könnte sie beweisen, daß die Prognose dieses Beitrages falsch ist und die Formierung des

⁸⁴ Selbstbeschreibung auf der Pixelpark-Website von 1998 unter <http://www.pixelpark.de/>.

⁸⁵ Man kann Bertelsmann als "Second mover" oder "Fast follower" bezeichnen. Die Investitionen in AOL Europe, Lycos Bertelsmann sowie Bamesandnoble.com passen in dieses Schema. Obwohl der Medienkonzern sich mit einem bemerkenswerten Engagement dem Internet zuwendet und sich anscheinend nicht scheut, das Einkommen eigener Abteilungen durch neue Tätigkeiten zu gefährden, werden vom Management in allen Bereichen Mindest-erträge erwartet. Aus diesem Grund konzentriert sich Bertelsmann hauptsächlich auf Bereiche, in denen ein Markt bereits von anderen Unternehmen aufgebaut wurde. Vgl. *K.A. Strassel*, How New Chief Got Bertelsmann Into the Multimedia Fast Lane, in: *The Wall Street Journal*, 6.11.98. Ein Zitat aus diesem Artikel: "Nonetheless, analysts note that despite its enthusiasm, Bertelsmann is unusually careful in its investments. Every major, big-money investment has been done with a partner; often Bertelsmann will bring other publishers in on deals to spread the financial risk. Every investment proposal is considered not just in terms of its potential, but in terms of what it means to Bertelsmann's immediate profitability."

Dienstleistungssektors Internet noch nicht abgeschlossen ist. Die bekannten Internetmarken von heute müssen nicht diejenigen von morgen sein. Die heute bereits international vertretenen Agenturnetzwerke müssen keinen langfristigen Erfolg haben. Vielleicht ist das "Window of opportunity" noch weit offen.

Nachruf auf Professor Dr. Sidney Pollard 1925-1998

Sidney Pollard, emeritierter Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Bielefeld, ist am 22. November 1998 im Alter von 73 Jahren plötzlich und unerwartet in seiner alten und neuen Heimatstadt Sheffield verstorben. Damit verlor unser Fach einen seiner profiliertesten Vertreter in Europa.

Am 21. April 1925 wurde Pollard als Siegfried Pollak in Wien geboren. Seine Eltern stammten aus Galizien. Während aber der Vater Moses Pollak bereits vor dem Ersten Weltkrieg in die Hauptstadt der Habsburger Monarchie gekommen war, flüchtete die Mutter Leontine Katz erst infolge der antisemitischen Pogrome während der unmittelbaren Nachkriegszeit. Anfang der zwanziger Jahre heirateten die beiden. Die scheinbar gesicherte wirtschaftliche Existenz des Vaters erlaubte es, den Sohn auf eine Privatschule zu schicken. Da es ein erklärtes Erziehungsziel dieser Schule war, die jüdische Tradition bei ihren Schülern wachzuhalten, wurde sie bereits Anfang der dreißiger Jahre zur bevorzugten Zielscheibe antisemitischer Angriffe. Nach dem "Anschluß" Österreichs und insbesondere nach den Novemberpogromen wurde den Eltern klar, daß sie im Deutschen Reich keine Zukunft mehr hatten. Obwohl sie selber aufgrund der restriktiven Einwanderungspolitik der Nachbarländer nicht emigrieren konnten, gelang es ihnen, wenigstens den 13jährigen Sohn mit einem Kindertransport nach Großbritannien in Sicherheit zu bringen.

Das erste Ziel war eine landwirtschaftliche Fachschule in Schottland, wo die Jugendlichen auf ihre spätere Auswanderung nach Palästina und das Leben im Kibbutz vorbereitet wurden. Die Fortsetzung der "normalen" Schulausbildung war dort aber nicht möglich. Deshalb belegte der Heranwachsende zunächst verschiedene Fernkurse und entschied sich schließlich als 16jähriger, auf eigenen Füßen zu stehen. Er ging nach Cambridge und verdiente sich dort seinen Lebensunterhalt in einer Gärtnerei. Trotz der Belastung durch die schwere körperliche Arbeit absolvierte Pollard Fernkurse mit so hervorragenden Leistungen, daß er im Jahr 1943 an der London School of Economics angenommen wurde. Sein Studium nahm der mittlerweile 18jährige aber zunächst nicht auf, sondern er entschied sich, als britischer Staatsbürger das nationalsozialistische Deutschland aktiv zu bekämpfen. Er meldete sich freiwillig zur Armee und anglisierte seinen Namen. Aus Siegfried Pollak wurde Sidney Pollard.

Auch nach dem Krieg trat Pollard seinen Studienplatz nicht sofort an, sondern blieb noch knapp zwei Jahre als Dolmetscher bei der britischen Armee im besetzten Deutschland. Erst Anfang 1947 kehrte er nach London zurück, und bereits weniger als zwei Jahre später hatte er sein Studium der Volkswirtschaftslehre mit Auszeichnung abgeschlossen. Ein Stipendium ermöglichte es ihm anschließend, in nur weiteren zwei Jahren seine Dissertation über die Geschichte des Schiffbaus in Großbritannien 1870 bis 1914 abzuschließen. Aufgrund von Spannungen mit seinem Doktorvater T.S. Ashton war ein Verbleiben an der LSE allerdings nicht möglich, und Pollard wechselte an die Universität Sheffield. Dort wurde er 1952 zum Assistant Lecturer ernannt. Im Jahr 1963 folgte die Berufung zum ordentlichen Professor für Wirtschaftsgeschichte, nachdem er in der Zwischenzeit alle Karrierestufen der britischen Universitätslaufbahn durchschritten hatte.

Bereits Ende der sechziger Jahre galt Pollard als einer der führenden europäischen Wirtschafts- und Sozialhistoriker, was sich in zahlreichen Gastprofessuren in Israel, den USA, der DDR, der Bundesrepublik Deutschland und Australien sowie durch einen Ruf an die Universität Berkeley (1971) ausdrückte. Diesen Ruf hatte Pollard bereits angenommen, als die amerikanischen Behörden wegen seiner kurzzeitigen Mitgliedschaft in der kommunistischen Partei die unbefristete Arbeitserlaubnis verweigerten. Zum Glück ermöglichte ihm die Universität

Sheffield trotz der dort bereits erfolgten Kündigung die Rückkehr. Nach dieser Enttäuschung verstärkte sich der Wunsch nach einer neuen Herausforderung. In Anbetracht seiner Lebensgeschichte war es für Sidney Pollard sicherlich keine leichte Entscheidung, ausgerechnet nach Deutschland zurückzukehren. Daß er dennoch im Jahr 1980 einem Ruf an die Universität Bielefeld folgte und den neu eingerichteten Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte übernahm, können wir ihm gar nicht hoch genug anrechnen.

Sein Ruf als einer der herausragenden europäischen Wirtschaftshistoriker begründet sich wesentlich auf zwei Tatsachen. Zum einen hat Pollard immer über den "Tellerrand" der nationalen Geschichte hinaus geblickt. Im Gegensatz zu den meisten angelsächsischen Kollegen war er in der Lage – und insbesondere auch willens –, neben der englischsprachigen Fachliteratur auch zumindest die wichtigsten deutsch- und französischsprachigen Arbeiten zur Kenntnis zu nehmen. Diejenigen Studenten, die sich bei ihm um ein Dissertationsthema bemühten, ermutigte er, Themen aus der Wirtschaftsgeschichte eines anderen als des Heimatlandes zu wählen. So entstanden in Sheffield u.a. Dissertationen zur spanischen und russischen und in Bielefeld zur britischen Wirtschaftsgeschichte.

Die umfangreiche Beschäftigung mit der wirtschaftlichen Entwicklung zahlreicher europäischer Staaten im Zeitalter der Industrialisierung versetzte Sidney Pollard zweitens wie kaum einen anderen Wissenschaftler in die Lage, vergleichend zu arbeiten. Dabei stellte er nicht nur das Entwicklungsmuster des einen Nationalstaates dem eines anderen gegenüber, sondern Pollard dachte wirklich grenzüberschreitend. Dieser, zu Anfang der siebziger Jahre vollkommen neue methodische Ansatz ermöglichte es ihm, die Industrialisierung Europas als einen im wesentlichen supranationalen Prozeß zu begreifen. Nicht so sehr die Nationalstaaten, sondern Regionen, die z.T. nationalstaatliche Grenzen überschreiten, bilden seiner Ansicht nach den Untersuchungsgegenstand der Industrialisierungsgeschichtsschreibung. Dieses Konzept, das zunächst in einem bahnbrechenden Aufsatz in der *Economic History Review* im Jahr 1973 vorgestellt und dann in dem 1981 erschienenen Werk "Peaceful Conquest" ausgearbeitet wurde, darf wohl für sich beanspruchen, der fruchtbarste Neuansatz der vergleichenden Industrialisierungsforschung seit Alexander Gerschenkrons Theorie der "nachholenden Industrialisierung" gemäßigt rückständiger Staaten zu sein. Im Jahr 1997 erweiterte Pollard sein Konzept noch insofern, als er in seinem Werk "Marginal Europe" auch den Gründen für den wirtschaftlichen Niedergang ehemals gewerblich hochentwickelter Regionen seit dem Spätmittelalter nachging.

Die seit Mitte der achtziger Jahre im englischsprachigen Raum sehr intensiv geführte Debatte um den "revolutionären" Charakter der Industrialisierung, ließ Pollard dagegen recht kalt. Abgesehen von der Tatsache, daß die "New Economic History" und die Anwendung ökonomischer Modelle in der historischen Forschung Pollards Sache nie waren, begründete seine Erkenntnis der regionalen Fundierung des Industrialisierungsprozesses ein gesundes Mißtrauen gegen die wesentlich auf nationalen Statistiken beruhenden Berechnungen der "Revisionisten". Darüber hinaus hatte Pollard viel zu intensiv die sozialhistorische Dimension des Industrialisierungsprozesses studiert, als daß er dieser gesellschaftlichen Umwälzung aufgrund von statistischen Artefakten ihren revolutionären Charakter absprechen würde. Seine Untersuchungen der Regionen im Niedergang mit ihrem nivellierenden Einfluß auf die in den Statistiken meßbaren nationalen Durchschnitte waren zugleich auch so etwas wie seine Antwort auf die Herausforderung der Ökonometriker.

Kaum weniger bedeutend als die Arbeiten zur Wirtschaftsgeschichte der Industrialisierung sind Pollards, meist ältere Arbeiten zur Sozialgeschichte der Industrialisierung. Ausgehend von einer im Jahr 1959 veröffentlichten lokalhistorischen Studie über die Geschichte der Arbeiter-

bewegung in Sheffield, bildeten die Gewerkschafts- und die Genossenschaftsgeschichte einen wesentlichen Forschungsschwerpunkt der Sheffielder Jahre. Das bedeutendste Werk dieser Zeit war jedoch seine Studie über die Entstehung des modernen Managements, die 1966 in den USA von der Newcomen Society als die beste wirtschaftshistorische Neuerscheinung der Jahre 1964 bis 1966 ausgezeichnet wurde.

Aufgrund seiner freundlichen und zurückhaltenden Art war Sidney Pollard bei den Kollegen und bei den Studierenden gleichermaßen beliebt. Obwohl es viele Studenten nicht schätzen, wenn sie für ihre Referate überwiegend englischsprachige Literatur lesen müssen, waren seine Seminare und Vorlesungen immer gut besucht. Der Umgang mit den Mitarbeitern am Lehrstuhl war britisch im positivsten Sinne. Die Arbeit der Lehrstuhlsekretärin wurde nie als selbstverständliche Dienstleistung hingegenommen, sondern Pollard war sich ihrer Bedeutung für den Fortschritt seiner eigenen Arbeit immer bewußt. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter wurden spätestens seit der Promotion als gleichwertige Kollegen betrachtet. Sie waren für ihn "Lecturers" bzw. selbständige wissenschaftliche Forscher. "Assistenten" wollte er nicht. Wenn seine Mitarbeiter ihn dennoch gänzlich unabhängig vom Dienstrecht uneingeschränkt als Vorgesetzten akzeptierten, ist dies durch die Autorität zu erklären, die ausschließlich aus seiner Persönlichkeit und seiner wissenschaftlichen Kompetenz resultierte.

Trotz seiner zehnjährigen Tätigkeit in Bielefeld ist Sidney Pollard im Herzen immer ein Engländer geblieben. Die Rückkehr nach der Emeritierung im Jahr 1990 stand deshalb für ihn nie wirklich zur Disposition. Die Universität in Sheffield hat es ihm im Jahr 1995 mit der Verleihung der Ehrendoktorwürde gedankt. Nach den vielen Demütigungen, die er im Laufe seines Lebens hatte erdulden müssen, war diese Geste für ihn von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

In Deutschland ist ihm dagegen vieles fremd geblieben. Den riesigen deutschen Universitäten mit ihren fast unüberschaubar großen und oft unpersönlichen Fakultäten konnte er nicht viel abgewinnen. Kleine "familiäre" Colleges entsprachen eher seinen Vorstellungen von einer guten Arbeitsatmosphäre. Trotzdem hatten Sidney Pollard und seine Frau Helen im Laufe der Jahre in Deutschland viele Freunde gewonnen, und diesen Kontakt aufrechtzuerhalten, war ihnen immer wichtig. Mindestens einmal im Jahr kamen sie für einige Tage zu Besuch.

Wir trauern um einen Kollegen, der in den letzten Jahren mehr war als unser "Doktorvater". Er war unser väterlicher Freund.

Autorenverzeichnis

Ambrosius, Gerold, in den achtziger Jahren Lehrstuhlvertretungen an verschiedenen Universitäten; 1992-1998 Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Konstanz; seither Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität GH Siegen; Forschungsschwerpunkte: Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftspolitik, öffentliche Unternehmen und öffentliche Dienstleistungssysteme, europäische Wirtschaftsintegration; Veröffentlichungen: Wirtschafts- und Sozialgeschichte Europas im 20. Jahrhundert (zusammen mit W.H. Hubbard) (1986), Staat und Wirtschaft im 20. Jahrhundert (1990). Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien (1996).

Banken, Ralf, 1983 bis 1989 Studium der Geschichte, Sozialwissenschaft sowie Niederländisch in Münster. 1990 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialgeschichte am Historischen Institut der Universität Saarbrücken. 1990 bis 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Frankfurt am Main. 1996 Abschluß der Dissertation über die Industrialisierung der Saarregion von 1815 bis 1914. Seit 1997 Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität zu Köln. Forschungsinteressen: Regionale Wirtschaftsgeschichte, Technologietransfer im 19. Jahrhundert, die wirtschaftliche Entwicklung im nationalsozialistischen Deutschland sowie Unternehmensfinanzierung und europäische Industrialisierung.

Berghoff, Hartmut, Privatdozent Dr. phil., lehrt zur Zeit an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Cox, Helmut, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre im Besonderen spezielle Wirtschaftspolitik im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Gerhard-Mercator-Universität – GH Duisburg seit 1972. Schwerpunkte in Forschung und Lehre: Allgemeine und spezielle Wirtschaftspolitik, im Besonderen Ordnungs- und Wettbewerbspolitik; Industrieökonomik; Arbeitsmarkt und Verteilung; Strukturpolitik, öffentliche Wirtschaft. Vorstandsmitglied des Internationalen Forschungs- und Informationszentrums für öffentliche Wirtschaft (IFIG), Lüttich; stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin; Vorsitzender der Internationalen IFIG-Kommission „Öffentliche Unternehmen“. Veröffentlichungen (Monographien, Handbücher, Abhandlungen) in den o.g. Schwerpunktbereichen

Edelmann, Heidrun, Studium der Geschichtswissenschaft an der Ruhruniversität Bochum; Promotion zum Dr. phil. („Vom Luxusgut zum Gebrauchsgesamt. Die Geschichte der Verbreitung von Personenkraftwagen in Deutschland“); Mitarbeit am Projekt „Das Volkswagenwerk und seine Arbeiter im Dritten Reich“; Lehraufträge an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen; z. Zt. Arbeit an einer Biographie über Heinrich Nordhoff.

Holtwick, Bernd, 1989-1995 Studium der Geschichte, Soziologie und Germanistik an der Universität Bielefeld, 1995-1998 Stipendiat am Bielefelder Graduiertenkolleg „Sozialgeschichte von Gruppen, Schichten, Klassen und Eliten“, März 1999 Promotion mit der Dissertation „Im Kampf um das Handwerk. Handwerker und ihre Organisationen in Ostwestfalen-Lippe 1929-1953“; ab April Post-Doc-Stipendiat in Bielefeld.

Müller, Uwe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsgeschichte der Humboldt-Universität zu Berlin; 1997 Promotion zum Dr. rer.pol. mit der Arbeit: Infrastrukturpolitik in der Industrialisierung. Der Chausseebau in der preußischen Provinz Sachsen und dem Herzogtum Braunschweig vom Ende des 18. Jahrhunderts bis in die siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts; Herausgeber: Infrastrukturpolitik in der Industrialisierung zwischen Liberalismus, Regulierung und staatlicher Eigentätigkeit, Leipzig 1996 (= COMPARATIV. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung, Heft 1996/2); Mitherausgeber: Wirtschaft im Umbruch. Strukturveränderungen und Wirtschaftspolitik im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Lothar Baar zum 65. Geburtstag, St. Katharinen 1997 (gemeinsam mit Wolfram Fischer und Frank Zschaler); Forschungen zu Verkehr und Industrialisierung im 19. Jahrhundert, zur Wirtschaftsgeschichte Berlin-Brandenburgs im 19. und 20. Jahrhundert sowie zur Geschichte des deutschen Buchhandels.

van de Kerkhof, Stefanie, studierte von 1990 bis 1996 in Düsseldorf und Bochum Neuere Geschichte, Wirtschaftsgeschichte, Kunstgeschichte, Romanistik, Politologie und Soziologie. 1996 schloß sie ihr Studium mit dem Magister Artium in Neuerer Geschichte, Wirtschaftsgeschichte und Kunstgeschichte ab. Ihre Magisterarbeit bei Prof. Dr. Wolfgang J. Mommsen beschäftigte sich mit der Unternehmenspolitik der rheinisch-westfälischen Schwerindustrie von 1870 bis 1914 und der Kriegszielfrage im Ersten Weltkrieg. Von Mitte 1996 bis 1997 absolvierte Frau van de Kerkhof außerdem ein Weiterbildungsstudium "Friedens- und Konfliktforschung" an der Fernuniversität Hagen. Seit 1997 ist Frau van de Kerkhof wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität zu Köln. Thema ihres Dissertationsvorhabens ist das „Strategische Handeln von Schwerindustriellen im Deutschen Kaiserreich, 1890 bis 1918“.

Waesche, Niko, hat an der Brown University in Providence und an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main Wirtschaftsgeschichte studiert. Er promoviert zur Zeit an der London School of Economics and Political Science in internationaler Wirtschaftspolitik. Von 1995 bis 1998, arbeitete er in Deutschland an strategischen Internet, Intranet und Extranet Projekten für ein multinationales Industrieunternehmen und einer Privatbank.

Ziegler, Dieter, Privatdozent, Dr. phil. ist Mitarbeiter am Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung an der Technischen Universität Dresden.

Eigentum und Konsum – entscheidende Faktoren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft



Hannes Siegrist /
David Sugarman (Hg.)
**Eigentum im
internationalen Vergleich**
18. – 20. Jahrhundert

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft,
Band 130. 1999. 294 Seiten, kartoniert
ca. DM 58,- / öS 423,- / SFr 55,-
ISBN 3-525-35793-1

Das Eigentum ist eine entscheidende Größe in der Geschichte der Moderne. Politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Ordnungssysteme werden von ihm geprägt. In diesem Band wird die Bedeutung des Eigentums vom 18. bis zum 20. Jahrhundert international und interkulturell vergleichend untersucht.

Beiträge: A. Bauerkämper, Potsdam / W. W. Fisher III, Cambridge/Mass. / L. M. Friedman, Stanford / K. C. Führer, Hamburg / R. W. Gordon, New Haven / D. Gosewinkel, Berlin / C. Hann, Canterbury / M. Horwitz, Tel-Aviv / S. Merl, Bielefeld / W. Speitkamp, Gießen / J. Vogel, Berlin / E. Wadle, Saarbrücken



Hartmut Berghoff (Hg.)
Konsumpolitik
Die Regulierung des privaten Verbrauchs
im 20. Jahrhundert

1999. Ca. 160 Seiten mit 2 Abbildungen,
Paperback ca. DM 29,80 / öS 218,- / SFr 29,-
ISBN 3-525-01376-0

Die Akzeptanz politischer Systeme hängt zu einem wesentlichen Teil vom Konsumniveau der Bevölkerung ab. Aufgrund der überragenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des privaten Verbrauchs haben alle deutschen Regierungen im 20. Jahrhundert eine aktive Konsumpolitik betrieben. Von ihr handelt dieser Band.

Weitere Informationen:
Vandenhoeck & Ruprecht, Geschichte, 37070 Göttingen

V&R
Vandenhoeck
& Ruprecht

NEU BEI MOHR:

Beiträge zur gegenseitigen Abhängigkeit von Globalisierung und Rechtsordnung

Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 18. Band

Globalisierung der Wirtschaft und Rechtsordnung: Zur Neuen Institutionenökonomik internationaler Transaktionen
Herausgegeben von Karl-Ernst Schenk,
Dieter Schmidtchen, Manfred E. Streit und
Viktor Vanberg

Inhaltsübersicht:

Ökonomische Analyse des Rechts im internationalen Kontext

Peter Behrens: Rechtliche Strukturen der Weltwirtschaft aus konstitutionenökonomischer Perspektive. Mit Kommentaren von *Peter Bernholz* und *Hans-Jörg Schmidt-Trenz* – *Johannes Köndgen:* Grenzüberschreitende Insolvenzen im Spannungsfeld von Territorialität und Ubiquität des Rechts. Mit Kommentaren von *Horst Eidenmüller* und *Michael Faure* – *Christian Kirchner:* Zur Territorialität des Bilanzrechts. Mit Kommentaren von *Rainer Walz* und *Christian Koboldt* – *Thomas Bräuninger* und *Thomas König:* Die Einrichtung von Abstimmungsregeln zur Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Das Beispiel der Meeresbodenbehörde. Mit Kommentaren von *Viktor Vanberg* und *Mathias Erlei*

Multinationale Unternehmen und Territorialität des Rechts

Jens Massmann und *Reinhard H. Schmidt:* **Recht, internationale Unternehmensstrategien und Standortwettbewerb. Mit Kommentaren von Hans-Bernd Schäfer** und *Christian Keuschnigg* – *Manfred Perlitz:* Territorialität des Rechts als Problem des internationalen Managements. Mit Kommentaren von

Thomas W. Wälde und *Malcolm Dunn* – *Tanja Ripperger:* Die Effizienz des Vertrauensmechanismus bei der Organisation internationaler Transaktionen. Mit Kommentaren von *Max Albert* und *Dominique Demougin* – *Justus Haucap* und *Christian Wey:* Standortwahl als Franchisingproblem. Mit Kommentaren von *Dorothea Alewell* und *Peter-J. Jost* – *Roland Kirstein* und *Alexander Neunzig:* Internationale Zuständigkeit von Gerichten und die Anerkennung ausländischer Urteile. Mit Kommentaren von *Winand Emons* und *Eva-Maria Kieninger*

1999. Ca. 320 Seiten. ISBN 3-16-147160-1
Leinen ca. DM *170,-/ca. öS *1240,-/
ca. sFR *150,- (September)
*begrenzter Rabatt

Ebenfalls bei Mohr Siebeck:

Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13. Band

Neue Politische Ökonomie der Regulierung, Deregulierung und Privatisierung.
Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich,
Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen
1994. VI, 272 Seiten. ISBN 3-16-146286-6
Leinen DM 148,-/öS 1080,-/sFR 134,-

Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation

Herausgegeben von Rupert Windisch
1987. XII, 379 Seiten (Untersuchungen zur
Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 22).
ISBN 3-16-345083-0 Leinen DM 178,-/
öS 1299,-/sFR 161,-

Mohr Siebeck

<http://www.mohr.de>



Vier wirtschaftsgeschichtliche Neuerscheinungen

Die Dorfordnungen im Herzogtum Schleswig Dorf und Obrigkeit in der Frühen Neuzeit

Von PD Dr. Martin Rheinheimer, Kiel

Bd. 1: Einführung. XIV, 342 S., 39 Abb., 47 Tab., 1 Faltkarte

Bd. 2: Edition. XVIII, 1017 Seiten

Geb. zusammen DM 248,- (das Werk wird nur geschlossen abgegeben), 1998

(ISBN 3-8282-0088-5) (Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte Bd. 46).

Dorfordnungen sind eine zentrale Quelle zur Rechts-, Verfassungs-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der ländlichen Räume in der Frühen Neuzeit. Die umfassende Bestandsaufnahme der Dorfordnungen aus dem Herzogtum Schleswig bildet ein Grundlagenwerk zu den vergleichsweise wenig erforschten ländlichen Rechtsquellen Norddeutschlands und Skandinaviens.

Der gemeine Mann vor dem geistlichen Richter Kirchliche Rechtsprechung in den Diözesen Basel, Chur und Konstanz vor der Reformation

Von Thomas D. Albert, CH-Münchenstein

1998. XII, 368 S., 59 Tab. gb. DM 112,-/

ÖS 818,-/sFr 99,50 (ISBN 3-8282-0086-9) (Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte Bd. 45).

Der Autor untersucht den Zusammenhang zwischen der kirchlichen Rechtsprechung und der Rezeption der reformatorischen Lehre durch den gemeinen Mann. Untersucht werden nicht nur die straf- und zivilrechtliche Gerichtstätigkeit sämtlicher in den Diözesen Basel, Chur und Konstanz aktiven Gerichte, sondern auch deren Funktion als öffentliche Notariate. Systematisch werden die einschlägigen Quellen aus dem 15. Jahrhundert bis zum Bauernkrieg 1525 untersucht und quantitativ ausgewertet.

Agrargeschichte – Positionen und Perspektiven

herausgegeben von PD Dr. Werner Troßbach, Kassel und Prof. Dr. Clemens Zimmermann, Heidelberg

Mit Beiträgen von Peter Blickle, Barbara Krug-Richter, Ulrike Gleixner, Werner Rösener, Andreas Suter, Werner Troßbach, Clemens Zimmermann.

1998. 171 S. gb. DM 78,-/ÖS 569,-/sFr 71,-

(ISBN 3-8282-0081-8) (Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte Bd. 44).

Epochenübergreifend werden die Konsequenzen sozialgeschichtlicher Neuorientierungen für das Forschungsfeld Agrargeschichte bilanziert. Noch stehen die älteren verfassungsgeschichtlichen und betriebswirtschaftlichen Analysen vielfach unverbunden neben neueren Ansätzen, die individuelle und gruppenbezogene Lebensentwürfe, Wahrnehmungen und Erfahrungen fokussieren. Der vorliegende Band leistet eine Bestandsaufnahme („Positionen“) und stellt in manchen Bereichen erste Verknüpfungen her.

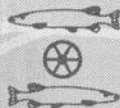
Wald – von der Gottesgabe zum Privateigentum Gerichtliche Konflikte zwischen Landesherren und Untertanen um den Wald in der frühen Neuzeit

Von Stefan von Below, Bern und Stefan Breit, München

1998. XII, 361 S. gb. DM 118,-/ÖS 861,-/sFr 105,- (ISBN 3-8282-0071-6) (Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte Bd. 43).

In der frühen Neuzeit war der Wald eine wichtige Lebensgrundlage. Im 17. und 18. Jahrhundert wurde er zum umstrittenen Gut. Dabei rückte die Frage des Eigentums in den Vordergrund. Die Autoren untersuchen den Streit um das Waldeigentum anhand von je einem Beispiel aus dem Herzogtum Bayern und aus Bern.

ET **LUCIUS**
LUCIUS



Stuttgart
Gerokstr. 51

André Steiner

Die DDR-Wirtschaftsreform der sechziger Jahre

Konflikt zwischen Effizienz- und Machtkalkül

1999. 588 S. – zahlreiche Tabellen – 170 x 240 mm

Gb, DM 148,-

ISBN 3-05-003317-7

Die als „Neues Ökonomisches System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ bzw. „Ökonomisches System des Sozialismus“ bezeichnete Wirtschaftsreform in der DDR während der sechziger Jahre wird auf einer breiten Quellenbasis unter Hinzuziehung auch der internen Unterlagen der SED-Zentrale und der führenden Wirtschaftsinstanzen erstmals umfassend rekonstruiert. Die wirtschaftshistorische Analyse gilt dem politischen Kräftefeld, in dem die Reform verlief, den ihr zugrunde liegenden Konzepten, ihrer Implementation sowie ihren Ergebnissen.

Aus dem Inhalt:

Kapitel 1: Die Entwicklung und Implementation der Reform

1. Ausgangssituation
2. Der Entschluß zur Reform
3. Ausarbeitung des Reformkonzepts und sein Inhalt
4. Das „Neue Ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ – die erste Phase der Reform von 1964 bis 1967
5. Das „Ökonomische System des Sozialismus“ – die zweite Phase der Reform von 1967/68 bis 1970/71
6. Konfrontation der Betriebe mit dem Weltmarkt? Momente außenwirtschaftlicher Lenkung
7. Ausblick auf das Reformende

Kapitel 2: Die Veränderungen des Preissystems

1. Das Preissystem am Anfang der sechziger Jahre
2. Die Grundmittelumbewertung
3. Die Grundsätze für die Industriepreisreform
4. Verlauf und Ergebnisse der Industriepreisreform 1964–1967
5. Weitergehende Überlegungen zur Preisgestaltung und Kompetenzverteilung
6. Die Produktionsfondsabgabe
7. Der „eigentliche“ Preismechanismus der Wirtschaftsreform
8. Die Revision der Preisregelungen

Kapitel 3: Betriebliche und individuelle Leistungsanreize sowie die Arbeitskräftelenkung

Kapitel 4: Die Lenkung des Strukturwandels: Innovationsanreize und Investitionslenkung

Bestellungen richten Sie bitte an
Ihre Buchhandlung



Akademie Verlag

<http://www.akademie-verlag.de>